

해양경비 여건 분석과 역량 강화 방안

Analysis on the Conditions of Korea's Coast
Guard and its Capacity Building

2017. 9.

윤성순·최지현



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

보고서 집필 내역

〈연구책임자〉

윤 성 순 : 제1장, 제2장 2~3절, 제3장 3절, 제4장, 제5장

〈연구진〉

최 지 현 : 제2장 1절, 제3장, 제4장 2절



요 약 · i

제1장

서 론 · 1

1. 연구 배경 및 필요성	1
2. 연구 목적	3
3. 연구 내용 및 방법	4
1) 연구 범위 및 주요 내용	4
2) 연구 방법	6
4. 선행연구 검토	6

제2장

해양경비의 여건 분석 · 10

1. 해양경비의 개념	10
1) 해양경비법 상 개념	10
2) 본 과제의 해양경비의 범위 정립	11
2. 해양경비자원의 현황	12
3. 한반도 주변 해역의 해양경비 여건	15
1) 국제적 동향	15
2) 중국의 해양경비력 확보 동향	18
3) 일본의 해양경비력 확보 동향	21
4) 국내 해양경비 환경	28

제3장

해양경비의 한계 · 40

1. 조직과 기능의 변화과정	40
2. 해양경찰청 해체와 문제점	42
1) 2014년 해양경찰청 해체	42
2) 해경 해체에 대한 찬반	43
3) 해경 부활의 근거 : 해양주권 수호	45
3. 해양경비의 문제점	47
1) 해양경비관련법제 재정비 필요성 검토	47
2) 해양경비 일원화와 해양안보	49
3) 해양경찰작용과 국제해양법 합치성	52
4) 해양경비자원의 문제	53

제4장

해양경비력 강화 방안 · 56

1. 해양경비력 강화의 기본방향	56
2. 해양경비력 강화 추진방향	58
1) 조직 및 기능분야	58
2) 자원분야	70

제5장

결론 및 정책제언 · 79

1. 요약 및 결론	79
2. 정책제언	81



참고문헌 · 83

» 표목차

〈표 1-1〉 선행연구의 검토.....	9
〈표 2-1〉 함정의 분류 및 운용목적.....	13
〈표 2-2〉 지방해양경찰청별 해양경비세력 보유 현황(2017년 4월 기준).....	13
〈표 2-3〉 지방해양경찰청별 경비함정 배치 현황(2017년 4월 기준).....	14
〈표 2-4〉 일본 해상보안청의 주요 임무.....	21
〈표 2-5〉 일본 ‘해상보안체제 강화에 관한 방침’ 주요 내용과 예산.....	24
〈표 2-6〉 일본 해상보안청의 함정 세력 현황.....	26
〈표 2-7〉 일본 해상보안청 항공기 세력 현황.....	27
〈표 2-8〉 연도별 불법 외국어선 단속 현황.....	29
〈표 2-9〉 중국과 일본 해양세력의 이어도와 독도 해역 출현 현황.....	32
〈표 2-10〉 연도별 해양경비업무 수행 현황(2011~2015년).....	36
〈표 3-1〉 한국 해양경찰 조직의 기능의 역사적 변천.....	41
〈표 4-1〉 해양경찰 업무의 중요도 분석결과.....	66
〈표 4-2〉 한·중·일 해경함정(1,000톤 이상) 보유 현황 비교.....	71
〈표 4-3〉 해양경비 첨단장비 수요 예상.....	73
〈표 4-4〉 해역별 해양경비 수요 특성.....	76

〈그림 2-1〉 유엔해양법협약 발효에 따른 연안국 해양경비 영역 확대	16
〈그림 2-2〉 중국의 세계 최대 해경함정 제원	20
〈그림 2-3〉 일본의 관할해역 범위	22
〈그림 2-4〉 최근 5년간 일본 해상보안청 예산 변화 추이	25
〈그림 2-5〉 중국 불법조업어선 단속 현황	28
〈그림 2-6〉 불법조업 어선의 극렬저항 형태	30
〈그림 2-7〉 해경 고속단정 침몰사건(2016년) 개요	31
〈그림 2-8〉 한·중·일 중간수역 현황	33
〈그림 2-9〉 한·중·일 연근해 어업생산량 변화 추이	34
〈그림 2-10〉 한·일 해저자원의 경쟁(빨대효과)	35
〈그림 2-11〉 해양경비업무와 보유 경비함정 변화 추세(2011~2015년)	37
〈그림 2-12〉 무인도서 현황	38
〈그림 4-1〉 틸트로터 무인기(KUS_TR) 개략도	73
〈그림 4-2〉 미국 Coast Guard의 Deepwater Program의 주요 장비	75

요약

해양주권 수호를 위한 해양경비력 증강 필요

동중국해 및 남중국해에서 촉발된 최근의 해양영토분쟁은 우리에게도 커다란 위협으로 다가오고 있다. 최근 해경국을 창설하고 급속도로 해양경비세력을 키우고 있는 중국은 힘을 앞세워 여러 분쟁대상 국가들을 제압하려 하고 있으며, 일본 역시 집중적인 해양경비세력 증강을 추진하는 등 주변국의 해양주권경쟁이 심화되고 있다. 우리나라도 독도와 이어도를 중심으로 중국, 일본과 해양관할권 갈등관계를 유지하고 있고, 중국 불법조업 어선들의 끊이지 않는 침범, 해양자원 개발·이용의 치열한 경쟁, 해역이용활동의 증가로 인한 경비활동의 장애 극복 등으로 우리의 바다를 지키기 위한 해양경비력 증강이 시급한 현안으로 대두되고 있다.

그 동안 우리나라의 해양경비 태세는 전담기관인 해양경찰청이 해체되었다가 부활하는 내홍을 겪으면서 취약한 모습을 드러내, 당연한 주권 수호의 임무를 수행하던 해경함정이 외국 민간인에 의해 공격받고 위협받는 사태를 겪기도 했다. 이제 다시 출발하는 해양경찰청에게 ‘해상에서의 철저한 주권 수호’를 지시한 대통령과 국민의 기대를 바탕으로 주권 수호에 필요한 경비력 증강을 꾸준히 실천해야 할 때이다.

이에 본 연구에서는 해양경비력 증강을 위한 전략적 추진방향을 제시하였다. 우선 안정된 해양경비 조직의 구축을 위해 ‘해양경찰조직법’ 제정을 검토하고, 다양한 상황대처 매뉴얼 개발 및 해양조사활동 수행과 같은 조직과 기능의 강화가 필요하다. 또한, 실질적인 해양경비력 증강을 위해 대형함정, 헬기와 무인항공기, 워터제트 방식 함정 등의 경비자원을 확충해야 한다. 그리고 주변국 해양경비력과 대등한 세력을 유지하기 위해 해·공의 입체적 작전수행체계를 구축해

야 한다. 뿐만 아니라, 해역별 자연환경과 임무환경에 적합한 장비 개발이 이루어져야 하며, 함정 정비 등은 외부 아웃소싱을 하는 등 해양경비에 역량을 집중하는 방안이 추진되어야 한다.

한반도 주변 해역에서의 해양주권 경쟁 심화

■ 동중국해 및 남중국해에서의 해양영토분쟁을 계기로 국가 간 해양영토 확보 경쟁이 치열

- G2로 급부상한 중국이 국력을 바탕으로 주변국과의 해양 영유권분쟁을 적극적으로 전개함에 따라 긴장이 고조되고 있음
- 동중국해에서는 센카쿠(다오위 다오) 열도를 두고 중국과 일본이 상호 충돌의 위험성이 증가되고 있음
- 남중국해에서도 중국을 중심으로 동남아시아 국가들이 도서의 영유권을 두고 치열한 경쟁을 벌이고 있으며, 중국이 주장한 '구단선'에 대한 국제상설 중재재판소의 판정으로 긴장감은 더욱 고조됨

■ 독도와 이어도를 중심으로 한·중·일 간의 해양관할권 갈등의 지속 및 잠재적 충돌 가능성 상존

- 중국, 일본과 해상경계 확정 및 대륙붕한계 문제로 갈등을 겪고 있지만 해결이 지지부진함
- 일본은 독도에 대한 줄기찬 영유권 분쟁지역화 요구로 양국 간의 관계악화를 초래하는 반면, 대륙붕공동개발 문제는 소극적으로 자국 이익을 위한 전략적 자세를 견지함
- 중국은 EEZ 경계획정의 부당한 원칙을 주장하면서 자국 해양경비세력을 급속하게 증강시키고 있음

중국과 일본의 해양경비력 강화 경쟁이 본격화

■ 중국은 해경국을 창설하고 해양 영유권분쟁에서 우위를 점하기 위한 세력 확장을 급속도로 추진

- 분산된 해양경비 관련 정부기능을 통합하여 2013년에 해경국을 창설하고, '해양굴기'의 기치아래 해양세력 확장을 추진함
- 시진핑 국가주석은 '17년 신년사를 통해 자국의 핵심이익은 결코 타협이 없으며, 강경하게 대응하겠다고 선언함
- 해경 함정세력의 양적 질적 증강이 급속도로 진행되고 있으며, 함정의 대형화와 무장화가 변화의 특징으로 분석됨
 - 2016년에 220척의 함정을 보유함으로써 계획보다 조기에 함정세력을 확보하고, 세계 최대규모 해경함정을 현장 배치함
 - 퇴역 해군함정을 개조하여 대형화·무장화를 함께 추진함
- 영유권 분쟁지역에서의 자국의 힘을 과시하고 상대국에게 심리적 위협과 압박을 가하고자 함

■ 일본은 확장하는 중국 해양세력에 대응하고, 자국 해양경비 역량 강화를 계획적으로 추진

- '16년 12월에 총리 주재의 '해상안보체제 강화에 관한 관계각료회의'를 개최하고, 자국의 영해수호와 관련된 주변 환경이 심각하다고 진단하고, '해상보안체제에 관한 방침'을 정하여 역량 강화에 집중함
 - 해양경비 세력 증강을 위해 약 200억 엔의 예산 투입계획을 발표함
- 광역 해양경비에 적합한 고속화·대형화를 추진하면서 항공기를 적극 활용할 수 있는 기반을 확대하고 있음

우리나라의 해양경비력 증강 필요성은 더욱 분명

- 중국 불법조업 어선의 지속적인 위협과 단속에 대해 극렬히 저항하는 추세 심화
- 영해 침범과 EEZ 불법어로 행위가 끊이질 않고 전 해역으로 확대되고 있으며, 연평균 360여 건의 단속이 진행중임
 - 처벌에 대한 두려움, 해경의 퇴거전술, 도주의 성공사례 학습효과 등으로

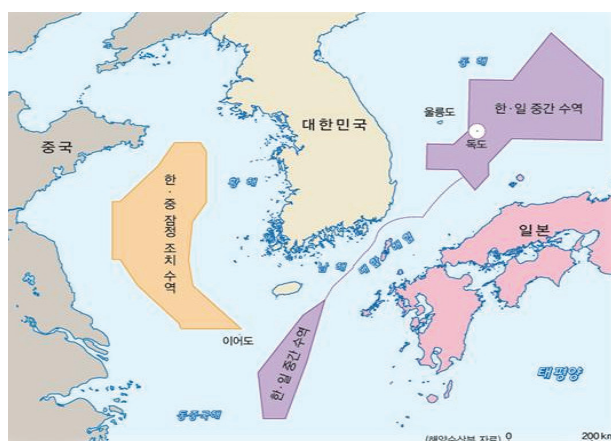
단속에 격렬하게 저항하는 경우가 많아져 단속임무가 매우 위험해짐

- 2016년 불법조업 단속 중 고속단정을 중국 어선들이 공격하여 침몰시키는 사건이 발생하였음
- 2008년과 2011년에는 불법조업 단속 중 단속대원이 사망하는 사건이 발생하였음

■ 한·중·일 해양영토 갈등이 상존하여 대상 해역에서의 경비수요 발생

- 한·중 간에는 해양경계 획정, 불법조업 어선, 대륙붕한계 확장, 이어도 등의 문제로 얽혀있으며, 상호 주장이 대립하고 있음
- 한·일 간에는 제주도에서 포항까지를 제외한 모든 수역에서 해상경계가 미확정 상태이며, 독도의 영유권 갈등의 지속되고 있고, 대륙붕공동개발구역에 대한 상호 주장이 대립됨
- 잠정조치수역과 중간수역에서의 자원관리를 위한 경비력 강화가 필요함

그림 1. 한·중·일 중간수역 현황

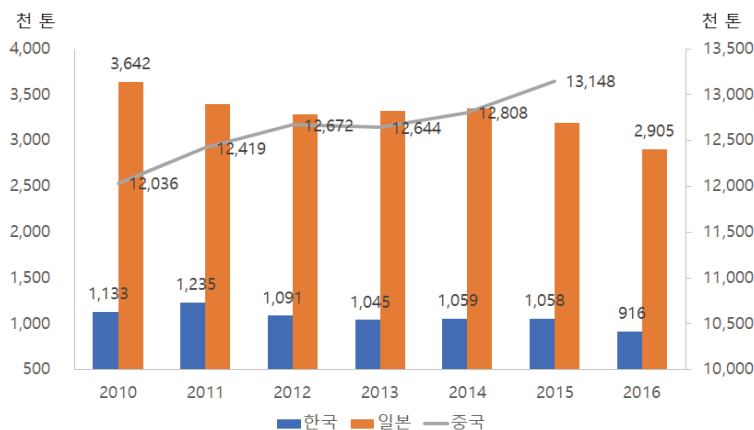


자료 : 해양교육 포털 (<http://www.ilovesea.or.kr/eduGarden/eduTemplet.do?menuCode=010204>)

■ 한정된 자원을 두고 더욱 치열해지는 해양자원 확보경쟁

- 육지 자원이 고갈되어 가고 해양자원개발의 가능성이 높아짐에 따라 해양 자원개발의 중요성이 고조되고, 개발경쟁이 치열하게 전개됨
- 한국과 일본의 어업생산량 감소에도 불구하고 중국의 어업생산량 증가는 불법조업 단속 강화를 비롯한 적정 경비력 확보의 시급성을 나타냄

그림 2. 한·중·일 연근해 어업생산량 변화 추이



자료 : 연합뉴스, “한일 연근해어업 생산량 급감”

(<http://www.yonhapnews.co.kr/local/2017/05/09/0802010000AKR20170509061500051.HTML>)

- 해양광물자원 역시 동일 대륙붕에서의 경쟁적 자원개발은 빨대효과로 인해 선점당하는 피해발생이 우려됨
- 해양생태계에서의 다양한 바이오자원들이 발견됨에 따라 해양영토의 확장이 더욱 절실함

■ 해역이용 집중과 자연지형 특성에 따른 해양경비 취약요소 극복 필요

- 전체 무인도서의 12%를 차지하는 원격 무인도서¹⁾는 상시 관리의 사각지대로 외부침입의 거점이 될 수 있고, 소규모 도서들은 레이더 감시에 장애로

1) 육지로부터 20km이상 이격된 도서를 기준

작용함

- 해역이용이 연안에서 외해로 확장되고 대규모 해상풍력발전단지 개발과 같은 이용수요가 증가함에 따라 선박 통항의 장애요소가 증가함

우리의 해양경비 태세 현황과 문제

■ 해양경찰청의 해체와 부활을 거치면서 해양경비의 조직적 안정성 훼손과 해양경비력 약화 우려

- 해양경비 전담조직인 해양경찰청이 해체됨에 따라 한 때 해양경비태세의 부실과 외부세력의 오해 유발 우려가 있었음
- 해양경찰 조직원들의 사기가 저하됨에 따라 적극적인 임무수행 환경을 약화시킴

■ 해양경찰청의 해체에 대한 찬반 논란에 불구하고 해양주권 수호의 필요성 제기

- ‘정치적 책임회피를 위한 과잉적 조치’라는 의견과 ‘잘못된 기능과 역할에 대한 징벌적 조치’라는 찬반 논리가 대립함
- 다양한 기능을 수행하는 조직으로서 개선되어야 할 문제가 누적된 상태였지만, 해양경비력 약화라는 바람직하지 않은 상황이 발생됨

■ 해양경찰청 부활을 맞아 해양경비의 새로운 전기 마련 필요

- 불법조업 및 해양경비력 부실화의 우려가 조직 부활의 가장 큰 논리였던만큼 해양경비를 최우선 임무로 해야 함
- '17년 문재인 대통령은 ‘해경 부활의 의미를 되새기며 해상에서의 주권수호를 철저히 할 것’을 강하게 주문함

해양경비력 증강을 위한 방향

■ 주권 수호의 국민적 요구와 해양자원 개발 경쟁 심화에 적극 대응할 수 있는 해양 경비력 증강의 전략적 추진 필요

- 주변 해양 인접국과의 해양경비력의 균형을 유지하고, 단호하고 철저한 경비임무 수행으로 위협세력에게 심리적 억제력 발휘가 필요함
- 해양경비에 필요한 적정 자원을 확충하고 효율적 운용체계를 마련해야하며, 우리나라 환경에 맞는 조직모델의 개발이 필요함
- 국민의 신뢰를 획득하여 조직의 안정과 임무수행 기반의 강화로 활용함

■ 해양경비를 위한 조직과 기능 강화의 추진

- 안정된 해양경비 임무수행을 위해 ‘해양경찰조직법’ 제정의 공론화와 추진의 검토가 필요함²⁾
- 남북 간의 평화적 분위기 유지 시에 충돌방지를 위해 NLL 인근 해양경비를 해경이 수행하는 등의 해군과의 협력 확대가 필요함
- 타 국의 해양경비세력과의 우발적 충돌 가능성에 대비한 대응 매뉴얼 개발이 필요함
- 해상활동이 매우 빈번한 함정에 해양조사장비를 탑재하여 해양정보 획득에 활용하는 방안을 검토해야 함³⁾
- 해양경찰의 부활 명분이었던 굳건한 해양주권 수호를 위해 해양경비를 가장 우선하는 조직으로의 재편이 필요함

■ 해양경비 자원 확충과 운용 효율 제고를 위한 다양한 방안의 추진 필요

- 경비자원의 첨단화·현대화를 추진하여 ‘양적 확보보다 질적 개선’을 달성함

2) 경찰청은 행정조직법으로 ‘경찰법’과 행정작용법으로 ‘경찰관직무집행법’이 있고, 일본 해상보안청도 ‘해상보안청법’에 조직 설립의 근거를 가지고 있음

3) US Coast Guard와 일본 해상보안청을 비롯한 많은 해양경비조직이 해양조사업무를 수행하고 있음

- 으로써 주변국 세력과 대등한 수준을 유지하고, 단속대원의 안전 확보를 위한 무인기와 킬로미터 도입을 추진해야 함
- 함정과 항공기의 해·공의 입체적 작전수행체계를 강화하기 위해 항공자산의 추가 확보와 정보통신체계를 확대해야 함
 - 자연환경과 임무환경의 해역별 특성에 적합한 함정 모델을 개발, 투입하고 자원의 효율적 운용계획을 수립해야 함
 - 함정 정비와 같은 외부 전문자원 활용이 유리한 분야를 아웃소싱함으로써 해양경비를 비롯한 핵심임무 수행에 역량을 집중해야 함

표 1. 해역별 해양경비 수요 특성

해역	주요 특성	취약요소	보유 제원(예)
동해	<ul style="list-style-type: none"> - 북한과 인접한 특정해역이 있으며, 한·일 중간수역이 넓게 위치 - 북한의 우발적 사태와 독도해역에서의 주변국과의 해양영토 갈등 우려 - 중국의 대규모 조업 선단 이동으로 불법조업 우려 - 고파랑과 넓은 해역 	<ul style="list-style-type: none"> - 기상 극복, 기상영향으로 소형 함정 임무수행 제한적 	<ul style="list-style-type: none"> - 내항성이 우수한 프로펠러방식 - 헬기와 무인항공기 운용
남해	<ul style="list-style-type: none"> - 통항량이 많고 레저활동 증가에 따른 경비수요 높음 - 한·일 중간수역이 접해 해양영토 갈등 우려 - 불법외국어선 조업 증가추세로 감시 및 단속 강화 필요 - 국제관광지로서 밀입국 사범 등 국제성 범죄 우려 - 복잡한 해안선과 밀집된 어장, 많은 도서 	<ul style="list-style-type: none"> - 도서가 많아 레이더 탐지 취약 - 연중 농무 발생 등 경비취약 해역 상존 	<ul style="list-style-type: none"> - 조종성능 우수한 워트제트방식 - 헬기 기반의 대형함정
서해	<ul style="list-style-type: none"> - 취약해역을 통한 밀입국 용이 - 북한과 인접한 특정해역이 있으며, 한·중 중간수역이 길게 위치 - 불법외국어선의 불법조업 집중으로 감시와 단속 강화 필요 - 복잡한 해안선과 심한 조차 	<ul style="list-style-type: none"> - 도서가 많아 레이더 탐지 취약 - 밀집된 어장과 저수심으로 항행 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 기동성과 내파성이 우수한 워트제트방식

자료 : 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, pp. 40~44.를 활용하여 저자 작성

국가의 중대한 이익 보전과 주권의 수호를 위해 해양경비력 증강은 중단없이 시급하게 추진되어야

- 해양자원과 영토 경쟁에서의 세력 균형을 통해 국익과 주권 수호의 철저한 이행
 - ‘바다는 지키는만큼 자기 것’이라는 확고한 인식을 기반으로 주변 경쟁국과 위협세력에 적극 대응할 수 있는 능력을 확보해야 함
 - ‘해양경비력 증강 장기전략과 추진계획’을 수립하고 이행을 담보할 수 있는 국정과제 수행의 결연한 의지가 필요함

- 영토와 주권의 수호는 국가와 국민의 자존심이며 당연한 의무
 - 국민 공감대를 바탕으로 국가의 위상에 걸맞는 해양영토와 주권 수호의 역량을 확보해야 함

제1장

서론 ≪

1. 연구 배경 및 필요성

우리나라는 중국과 일본이라는 강대국을 이웃하고 있으면서 분단으로 인해 북한과의 대치로 위험한 상황에 직면해 있다고 할 수 있다. 이 때문에 강대국들을 비롯한 위협세력에 맞서 우리의 주권을 스스로 지킬 수 있는 힘을 가져야만 한다. 이미 국제사회에서 G2로 급부상한 중국은 강대해진 국력을 바탕으로 이웃국가와의 영토분쟁을 키워가고 있고, 일본은 중국에 맞서면서 넓은 해양영토를 지키고자 준비를 강화하고 있다. 이러한 두 나라 사이에 위치한 우리나라는 해군과 함께 바다를 지키는 양대 축 가운데 하나인 해양경찰청이 2014년에 해체되면서 해양경비의 약화가 우려되는 상황을 맞기도 하였다.

2016년 인천 용진군 소청도 인근 해역에서 중국 불법어선을 단속하던 해경 고속단정이 중국 어선들에 의해 전복되는 사건이 발생했다. 공권력을 행사하던 해경선박이 불법 중국 어선들에게 공격당한 사건은 당시 국민들을 분노하게 만들었다. 주권국으로서 자국의 영해에서 주권수호의 임무 수행 중에 발생한 사건이기에 더욱 충격적이었다. 하지만 이러한 안타까운 사건은 해체되었던 해경 부활의 계기가 되었다. 우리 바다를 제대로 지킬 수 있는 힘을 기르고 준비해야한다는 사회적 공감대가 더욱 커짐에 따라 해양경찰청은 다시 독립되기에 이르렀다.

우리의 영해를 위협하는 세력은 중국의 불법어선만이 아니다. 분단된 한반도의 상황은 남북이 대치하고 있는 서해와 동해의 접경수역에서 항상 고도의 긴장을 유지할 수밖에 없게 만든다. 게다가 일본과의 사이에서는 관할해역과 독도를 둘러싼 갈등관계가 언제나 양국 간에 풀어야 하는 숙제로 지속되고 있는 상황이다. 최근까지도 독도 주변 해역에 수시로 나타나는 일본의 순시선은 영해수호의 긴장을 늦출 수 없음을 일깨워주고 있다.

세계의 정세 속에서도 자국의 영토를 지키고자 하는 주장이 강하게 나타나고 있는 추세이며, 특히 동아시아에서의 긴장은 가장 높은 수준으로 전개되고 있다. 남중국해에 해양 관할 분쟁과 관련한 2016년 국제상설중재재판소의 판결에서 보듯이 이해당사국 간의 영토문제가 국제사회에서 크게 이슈화되고, 강대국들의 충돌까지 우려되는 상황으로 전개되기도 했다. 이러한 세계적 분위기 속에서 각 국가들은 자국의 영토와 영해를 지키고 해양자원을 지키기 위해 해양경비 조직을 적극 활용하고 있다. 자칫 전쟁으로 악화될 수 있는 군사력의 활용보다는 덜 민감한 해양경비조직의 활용이 우선되고 있기 때문이다.

이에 반해 우리나라는 2013년에 세월호 사고 대응 실패의 책임을 물어 해양경찰청을 해체하여 국민안전처의 해양경비안전본부로 조직을 축소하였다. 같은 해에 중국이 우리의 해양경찰청을 모델로 하여 6개 기관에 흩어져있던 해양경비관련 기능을 통합하여 해경청을 신설한 것과는 정반대의 조치가 진행되었다.

해양경찰청 조직의 해체는 단순히 외형적인 모습의 변화에 그치지 않는다. 비록 기능, 인력, 장비 등의 환경이 악화되지 않았다 하더라도 해양경찰 기능수행의 핵심요소라 할 수 있는 조직원들의 사기 저하가 가장 우려되었다. 게다가 우리나라 영해 내에서의 안전을 위협하는 세력에게는 우리의 해양경비력이 약화되었다라는 잘못된 신호를 주게 되어 위협요소가 증가될 우려도 있었다.

다행히 문재인 정부 출범과 함께 해양경찰청이 부활함에 따라 해양경비체계가 이전보다 강화될 것으로 기대된다. 부활한 해양경찰청은 한반도 주변 국가간의 정세변화와 영해 내에서의 환경에 적극 대응하기 위한 중추적인 역할을 수행해야 한다. 해체 이전의 모습으로 단순한 회귀는 바람직하지 않다. 새로운 조직체계와 역할수행을 위한 변화가 필요하다. 우연한 사건에 의해 정치적 목적을 두고 위기와 혼란을 돌파할 기회로 삼거나 비난회피의 수단으로 활용되었다는 의견이 있지만, 조직 해체의 원인이 사고대응, 즉 해상안전분야에만 국한되었다⁴⁾고 할 수는 없을 것이다. 그렇다면 다시 출범하는 해양경찰은 새로운 모습을 갖춰야 할 것이다. 영해 및 관할수역을 지키기 위한 여러 여건 변화와 요구

4) 윤희중, “역사적 제도주의에 입각한 한국 해양경찰 조직개편에 대한 검토”, 한국해양경찰학회보, 제6권 제3호, 한국해양경찰학회, 2016. p.118.

에 최적화된 해양경비력의 확보도 빼 놓을 수 없는 과제가 될 것이다. 해양경비를 담당하던 해양경찰청의 해체 기간 동안 다소 약화되었던 기능들을 시급하게 회복하고, 더 나아가 더욱 굳건한 해양경비태세를 갖추어 바다에서 우리의 주권을 철저히 지킬 수 있는 방안을 고민해야 한다.

따라서 해양경비를 담당하고 있는 해양경찰청의 각종 자원과 체제를 살펴보고, 취약하거나 부족한 부분을 보완하면서 강하게 발전할 수 있는 방안들을 모색할 필요가 있다. 해양경찰청이 부활한 이 시점이 해양경비력을 점검하고 강화하는 기회이기도 하다.

2. 연구 목적

국제사회에서는 자국 이익 우선주의가 팽배하고 있고, 영토 수호의 의지가 더욱 강하게 표출되고 있다. 우리도 역시 주변 해역에서 주변국과의 잠재적인 충돌의 위험성을 인식하고, 어족자원을 비롯한 우리 바다의 자원들을 지키며, 국민들의 안전한 해상활동을 책임질 수 있도록 국가의 능력을 갖추야 한다.

바다는 보이지 않는 경계를 두고 이해당사국 간의 마찰이 발생할 수 있는 곳이다. 이러한 위협으로부터 우리의 바다를 우리 스스로 지킬 수 있는 능력을 갖추어야만 국제사회로부터 주권국으로 인식될 것이며, 국민으로부터도 신뢰받는 국가가 될 것이다.

따라서 본 연구에서는 한반도 주변 해역에서의 해양주권 수호 여건을 점검하고, 부활한 해양경찰청을 통해 해양경비력을 강화시킬 수 있는 방안들을 제안하고자 한다. 이를 위해 해양경찰이 지나온 과거를 돌아보면서 오류는 수정하고 강점은 극대화하면서 우리의 주권을 위협하는 여러 위험요소에 확실하게 대응할 수 있는 능력을 확보할 수 있는 방안을 찾는 것이 본 연구의 목적이다.

3. 연구 내용 및 방법

1) 연구 범위 및 주요 내용

본 연구는 해양을 둘러싼 각 해양국가들이 서로의 경비력을 증강하고 있는 정세 속에서 2013년 해체되었던 해양경찰청의 부활에 즈음하여 그 동안 해양경비의 문제점을 도출하고, 해양주권 수호에 필요한 해양경비력 증강의 방안을 제시하는 것을 내용적 범위로 정한다. 해양경비 전반의 대안을 제시하기에는 본 연구의 수행기간이 짧으므로 해양경비에 필요한 인력, 기능, 조직, 장비, 예산 등의 요소 가운데 기능과 장비에 집중하고, 구체적인 정량적 대안보다는 정성적인 개선방향을 제시한다.

업무의 대상영역은 이민형(2015)⁵⁾의 분류체계를 기준으로 해양경찰청이 수행하는 해양경비안전업무 가운데 해상안전, 해양수색구조, 수상레저, 해상수사정보를 제외한 순수 해양경비분야에 한정하였다.

연구의 주요 내용은 해양경비의 개념에 대해 우선 정리한다. 해양경비의 개념은 광의와 협의의 범위로 정할 수가 있는데, 이는 각 연구의 목적에 따라 달리 해석할 수 있다. 따라서 본 연구에서 다루고자 하는 해양경비의 개념적 범위를 우선 정하는 것이다. 그리고 우리가 갖추고 있는 해양경비관련 인적, 물적 자원 현황에 대해 살펴본다. 이는 우리의 해양경비력을 판단하는 중요한 자료가 될 것이다. 해양경비의 변화수요를 파악하기 위해 우리나라 영해와 주변해역에서의 해양경비 여건들을 살펴본다. 주변국들의 해양경비력 현황과 동향을 조사하고 우리의 해양경비력 증강 필요성을 도출하고자 한다.

제3장에서는 해양경비 임무의 중추적 역할을 수행하는 해양경찰청 조직의 문제와 한계를 분석하는 것을 중심으로 우리나라 해양경비체계의 문제점을 분석하고자 한다. 조직, 기능, 장비, 운용시스템 등의 다양한 영역에서의 해양경비 취약요소를 도출할 것이다.

5) 이민형, "AHP 기법을 활용한 해양경비안전업무의 중요도 분석", 한국해양경찰학회보, 제6권 제2호, 한국해양경찰학회, 2015., pp. 149~150.

제4장에서는 해양경찰청 부활과 새로운 출발에 즈음한 중장기적 관점에서의 해양경비력 강화의 전략을 우선 설정하고, 조직 및 기능분야와 자원분야로 구분한 해양경비력 강화의 추진방향과 과제를 제안하고자 한다.

제5장에서는 본 연구의 성과를 정리하고, 향후 정부가 추진해야 할 정책개선의 방향을 조언하고자 한다.



2) 연구 방법

본 연구에서 활용한 연구방법은 크게 문헌조사와 관계 전문가의 면담을 통해 현황을 파악하고 문제를 분석하였다. 해양경비라는 기능은 국가의 기본적인 사무에 속한다. 그리고 이를 담당하는 조직이 일반 행정조직이 아닌 경찰과 군이 담당하고 있는 영역이라 다른 일반 행정분야에 비해 공개된 자료가 많지 않다. 학술지 논문은 조직, 기능, 운용체계 등 다양한 주제를 다루고 있지만, 연구보고서는 다소 부족한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 해양경찰청의 일부 연구보고서와 학술논문을 조사, 분석하였으며, 언론에 보도된 여러 기사들을 포함하여 해양경비관련 문제를 도출하였다.

자료의 양적인 부족을 극복하고 최신의 상황을 파악하기 위해 관련 전문가와 해양경찰청의 담당자를 면담하여 정보 수집과 의견 수렴을 병행하였다.

4. 선행연구 검토

해양경찰청(2002)은 한반도 주변해역의 환경변화를 분석하고 해양주권수호와 광역해양자원을 보호하기 위해 필요한 중장기적인 해상치안의 수요를 전망하였으며, 효율적인 광역경비임무 수행에 필요한 치안세력의 체계와 조직 운용방안을 도출함으로써 경비세력 확충과 근무환경 개선방안을 찾고자 하였다.⁶⁾ 해양경찰청이 수행하는 해상치안의 수요를 파악하고 그에 적합한 해상치안세력 확보와 효율적인 해상치안세력 운용 방안을 제시한 매우 의미있는 연구였다. 특히, 함정의 현장 도달시간을 시뮬레이션하여 적정 함정규모를 도출하는 방법은 이후의 다른 연구에서도 활용되는 유용한 방법론을 제시한 성과도 있었다. 하지만 동 연구는 이미 15년 전의 상황에 따라 연구한 것이며, 최근의 변화된 한반도 주변 해역의 상황에 대처하기에 부적합하다. 그리고 해양경찰청의 조직과 장비들이 이미 많은 변화를 거쳤기 때문에 새로운 분석과 결과 생산이 필요하다.

6) 해양경찰청, 「중장기 해상종합치안 수요전망과 대응방안」, 2002.7., p.2.

해양경찰청(2013)은 해양경비의 필수 장비인 함정과 항공기의 효율적 운영을 위한 임무를 도출하고, 각 해역별 특성과 수요에 적합한 경비세력과 장비도입 추진방안을 마련하고자 하였다. 이를 위해 미래의 해양치안 환경과 수요의 예측을 통해 최적의 장비도입 마스터플랜을 수립하였다.⁷⁾ 적정 장비 규모를 산출하는 방법으로 해양경찰청(2002)의 연구방법과 유사하게 함정의 현장 도달 시간을 시뮬레이션하는 기법을 활용하였다. 동 연구는 해상치안을 위한 장비 선진화에 필요한 장비의 수요와 효과적인 배치계획을 도출하고 함정과 항공기가 보유해야하는 성능 요구조건을 제시하였지만, 장비운용의 조직과 체계에 대해서는 다루지 않았다.

김홍희(2016)는 동북아에서의 한·중·일 간 해양갈등관련 환경을 분석하고, 해양주권과 치안, 안전을 확보하여 해양영토의 수호를 위한 방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 해양경비세력이 갖춰야 할 역량강화를 법·제도의 개선을 통해 찾고자 하였다. 김홍희(2016)는 해양경찰청이 해체되어 국민안전처 해양경비안전본부체제에서의 해양경비관련 연구이고, 한반도 주변국과의 해양갈등에 대응한 방안을 제시한 것은 본 연구와 유사한 내용적 범위를 가지고 있다. 하지만 김홍희(2016)는 한·중·일 간의 해양갈등 대응방안을 국내법과 국제법적 대응방안으로 내용범위를 제한하고 있다. 조직의 운용이나 대응자원에 관해서는 다루지 않고 법제적 대응방안 제시로 한정되어 있다.

해양경찰청(2017)은 해양경찰청이 부활된 이후에 수행된 연구결과로서 해양경찰의 해양경비업무 정상화 또는 강화를 위한 종합적 연구성과를 제시하였다. 한·중·일 간의 해양경비 환경변화에 따른 경비세력의 적정규모와 배치 모델을 제시하고, 해양경비 업무규모 평가 모듈을 개발하여 경비세력의 성능과 합리적인 배치방안을 제시하고자 하였다. 이와 더불어 불법 중국어선과의 단속에 필요한 경비세력의 요구 성능과 기능을 제안하기도 하였다. 하지만 동 연구에서 제시하고 있는 해양경비세력은 함정에 대해서만 배치계획을 제시하고 있다. 그리고 동 연구에서는 해양경비의 범주를 해양범죄예방, 해양오염방제, 해양자원보호, 해상항해보호조치, 해양시설보호조치 등 공공 안녕과 질서 영역으로 매우

7) 해양경찰청, 「선진 치안장비시스템 구축을 위한 장비선진화 연구」, 2013.11., p.6.

확대하여 정하고 이를 연구대상으로 하고 있다. 즉 광의적 해양경비 개념을 적용한 발전방안을 제시한 것이다.

본 연구에서는 우선, 선행 연구들과 달리 해양경비의 개념을 좁게 해석하였다. 선행 연구들 대부분이 해양경비를 해양치안, 해상치안 등의 용어로 사용하면서 경비, 안전, 오염방제 등의 복합적 업무를 포함하여 광의의 개념으로 접근하고 있으나, 본 연구에서는 영해에서 우리 국민과 자원에 위협을 줄 수 있는 외부세력에 대한 대응까지를 해양경비 개념으로 정하고, 해상에서의 범죄, 안전사고, 오염사고 등에 대응하는 일련의 현장에서의 해양경찰 기능은 제외하였다.

그리고 본 연구는 해양경찰청의 부활에 맞춰 협의의 해양경비력 증강을 위한 방안을 제시하고자 하는 시간적 차별성을 두고 있다. 해양경비라는 기능의 변화는 없지만 이 기능을 수행하는 조직과 장비 및 운용체계의 변화는 물론 최근의 새로운 해양경비 여건을 고려한 해양경비력 강화 방안을 모색하고자 한다. 해양경찰청(2017)을 제외한 대부분의 연구들은 해양경찰청의 해체 이전과 국민안전처 해양경비안전본부 체제에서 이루어져 해양경찰청이 부활한 지금의 상황 반영이 필요하다.

게다가 연구의 내용 측면에서도 선행연구들이 경비력 강화를 위해 장비의 수요를 산출하고 효율 제고를 위한 적정 배치계획 위주의 연구였다면, 본 연구는 해양경비력 증강을 위한 논리적 근거를 정리함으로써 조직의 운용과 장비의 확보를 원활하게 추진할 수 있도록 하고자 한다. 해양경비력 증강의 기본적 방향성은 동일하지만, 이를 추진하기 위한 여러 상황의 검토와 논리적 당위성을 제시하는 데서 차별성을 두고 있다.

〈표 1-1〉 선행연구의 검토

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 -과제명: 중장기 해상종합치안 수요전망과 대응방안 -연구자(연도): 조동오 외(2002) -연구목적: 해양주권 및 광역해양자원 보호를 위한 해상치안 대응방안 제시	-문헌조사 -현장조사 -설문조사 -시뮬레이션	-해상치안수요 측정 -해상치안수요 대응방안 -해상치안세력 운용 -함정 근무방법 및 환경개선 -긴급피난 외국선박 처리방안
	2 -과제명: 선진 치안장비시스템 구축을 위한 장비선진화 연구 -연구자(연도): 최종희 외(2013) -연구목적: 경비체계 개념 정립과 장비도입 마스트플랜 수립을 통한 중장기 장비선진화 방안 마련	-문헌조사 -현장조사 -관계자 인터뷰 -시뮬레이션	-해양치안 환경 분석 -경비세력 실태 분석 -해역별·임무별 최적 장비 -장비 선진화 방안
	3 -과제명: 해양경비체계 발전방안 연구 -연구자(연도): 이은방 외(2017) -연구목적: EEZ 바닷모래 채취에 의한 해저지형 변화 조사	-문헌조사 -설문조사 -현장조사 -시뮬레이션	-수요 전망 및 환경 분석 -외국 해양경비 실태 조사 -경비세력 배치방안 -해양경비체계 개선 방안 -불법어선 단속을 위한 장비 최적화 방안
	4 -과제명: 한반도 주변의 해양치안 강화를 위한 법제적 연구 -연구자(연도): 김홍희(2016) -연구목적: 해양치안 강화를 위한 국내 및 국제 법제 개선방안 제시	-현장조사 -설문조사 -문헌조사	-한반도 주변 갈등현황 및 문제 -주변국 해양치안 현황 -해양치안 활동과 한계 -법제적 대응방안
본 연구	-기존의 연구는 현장 중심의 기술적 측면, 즉 장비의 선진화와 배치에 한정되어 있으나, 본 연구는 경비력 증강의 논리적 근거를 바탕으로 개선사항을 제시하고 함	-해양경비의 범위를 광범위하게 설정하지 않고 좁은 의미로 설정하여 수행함	-해체 이전 또는 해체 시기에 수행된 연구들과 달리 조직 부활시점에서 새로운 환경여건을 감안하였으며, 기술적 측면보다 정책적 측면에서의 성과를 많이 제시함

제2장

해양경비의 여건 분석 《

1. 해양경비의 개념

1) 해양경비법 상 개념

해양경비법은 2012년 2월 22일에 제정되고 2012년 8월 23일 시행된 법으로 해양경찰권 행사의 근거 규정이자 해양경찰 행정에 있어서 행정작용법이라고 할 수 있다. 이 법은 경비수역에서의 해양안보 확보, 치안질서 유지, 해양수산자원 및 해양시설 보호를 위하여 해양경비에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 안전과 공공질서의 유지에 이바지하기 위하여(제1조) 제정되었다. 해양경비법은 해양경찰에 관한 행정작용에 관한 근거법이 존재하지 않던 여러 문제점을 시정하기 위하여 제정된 법이다.⁸⁾

이 법은 제2조에서 “해양경비”를 “해양경찰청장이 경비수역에서 해양주권의 수호를 목적으로 행하는 해양안보 및 해양치안의 확보, 해양수산자원 및 해양시설의 보호를 위한 경찰권의 행사를 말한다”고 하였다. 또한 이 법 제7조는 해양경비 활동의 범위에 대해서 더욱 세분하여 규정하고 있다. 그 범위를 ‘1. 해양 관련 범죄에 대한 예방’, ‘2. 해양오염 방제 및 해양수산자원 보호에 관한 조치’, ‘3. 해상경호, 대(對)테러 및 대간첩작전 수행’, ‘4. 해양시설의 보호에 관한 조치’, ‘5. 해상항행 보호에 관한 조치’, ‘6. 그 밖에 경비수역에서 해양경비를 위한 공공의 안녕과 질서유지’라고 규정하고 있다.

해양경비법에 따르면 ‘해양경비’란 결국 해양경찰이 수행해야 하는 모든 해양경찰 작용을 일컫는다는 것을 알 수 있다. 제7조는 해양경비의 내용을 나열하고 있으며, 제6호는 ‘6. 그 밖에 경비수역에서 해양경비를 위한 공공의 안녕과 질

8) 안병준, “「해양경비법」에 대한 심의경과 보고서”, 「법제」, 2010.12. 참조

서유지'라고 규정되어 있어 사실상 해양경비의 업무 범위를 제1항과 제5항에 한정하지 않고 해양에서 공공의 안녕과 질서유지를 위한 모든 행위를 해양경비의 범위로 포괄하고 있음을 알 수 있다. 따라서 해양경비법은 해양경비의 개념을 '해양에서의 공공의 안녕과 질서유지를 위한 활동 모두를 해양경비'라는 광의의 개념으로 이해하고 있다고 할 수 있다.

2) 본 과제의 해양경비의 범위 정립

하나의 논의에 따르면 해양경비의 개념을 광의의 개념과 협의의 개념으로 정의하는 논의가 있다. 이 논의는 '광의의 경비 개념'을 관할해역에서 공공의 안녕과 질서를 파괴하는 상황이 발생하거나, 사태가 발생할 우려가 있는 경우, 또는 개인이나 단체가 불법행위를 하면서 공공의 질서를 파괴하는 경우를 예방하기 위하여 경비세력 준비과정, 예방/대비과정, 사고/사건 대응 등 처리과정 전 과정의 활동으로 정의하고 있다. 반면 '협의의 경비 개념'은 관할 해역에서 해양 사고/사건 예방, 대비과정으로 첩보수집, 순찰, 감시 활동이 중심이고 해양경비 위험과 위협에 대비하는 행위로 정의할 수 있다고 하였다.⁹⁾

이 논의는 광의의 경비 개념을 해양경비법에서 정하고 있는 경비의 개념으로 비정하고, 다시 이에 대비되는 '협의의 경비 개념'으로 i) 해양사고 사건 예방과정, ii) 첩보수집, iii) 순찰, iv) 감시 및 v) 위의 활동을 대비하는 행위로 정의하고 있다. 해양경비의 개념이 너무 확대되어 있다는 측면에서 해양경비의 개념을 협의의 개념으로 축소하여 이해할 필요가 경우에 따라서 생길 수 있다는 점에서 의미 있는 개념 분리라고 할 수 있다. 다만, 이러한 광의/협의 개념 구분의 근거를 명시적으로 제기하지는 못하고 있다.

생각건대, 이 논의가 광의와 협의를 나누는 기준이 '해양경비체계' 발전 방안이라는 연구과제의 초점을 맞추기 위해서 협의의 개념으로 다가간 것이라고 할 수 있다. 이러한 사실은 광의/협의 해양경비 개념 이분화 이후 이 논의가 해양경비 패러다임 변화를 전통적 해양경비, 현대적 해양경비, 미래적 해양경비로

9) 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8., pp.16~17.

구분한 사실에서도 추론될 수 있다. 즉, 해양경비 패러다임의 시간의 경과를 두고 변화는 과정에서 미래의 해양경비를 바라보고 협의의 개념으로 경비의 개념을 좁혀서 해양경비의 발전방안을 검토해야 한다고 본 것이다.¹⁰⁾

본 현안과제도 광의의 경비 개념을 해양경비법상의 경비 개념으로 보고 이에 대한 협의의 경비 개념을 토대로 해양경비 여건을 분석하고자 한다. 이에 대비되는 협의의 경비 개념은 해양주권과 관련한 해양영토 수호 활동 및 해양안보 활동으로 제한한다. 이와 같은 이유는 이 과제가 해양주권 수호를 위한 해양경찰의 장비 및 조직 분야에 대한 검토를 하는 것을 목표로 한다. 따라서 협의의 해양 경비 개념을 해양주권과 관련한 해양주권 수호 행위 및 해양경찰의 해양안보 활동으로 제한하여 이해한다. 이러한 개념 정의는 일반적 구분은 될 수 없는 것이며, 단지 이 과제의 범위를 해양주권 수호를 확보하기 위한 해양경찰의 경비 활동으로 축소하여 고찰함으로서 대외 관계에서 이웃 국가들 및 한반도 외부 해양 위협 요인에 효과적으로 대응할 수 있는 해양경비 발전 방안을 제시하는 것을 목표로 한다.

2. 해양경비자원의 현황

우리나라의 관할해역 44만 851km²를 경비하기 위해 해양경찰청이 보유하고 있는 해양경비세력은 함정 314척과 항공기 23대를 중심으로 다양한 장비들이 운용되고 있다. 이 가운데 함정의 경우 다양한 크기별 수행 임무들이 나뉘어져 있는데, 200톤을 기준으로 기상의 함정을 ‘함’, 미만의 함정을 ‘정’이라 하며 특수함정은 톤수 관계없이 ‘정’이라 한다.¹¹⁾

10) 상계서, pp.16~17.

11) 해양경찰청, 「선진 치안장비시스템 구축을 위한 장비선진화 연구」, 2013.11., p.166.

〈표 2-1〉 함정의 분류 및 운용목적

구분	함정호칭	운용목적
경비함정	대형 경비함 (1,000톤 이상)	해상경비 및 민생업무 등 해상에서의 전반적인 업무를 수행하는 함정
	중형 경비함 (200톤 이상~1,000 미만)	
	소형 경비정 (200톤 미만)	
특수정	형사기동정	해상범죄의 예방과 단속활동을 주요 임무로 하는 함정
	순찰정	항·포구를 중심으로 해상교통 및 민생치안을 주요 임무로 하는 함정
	소방정	해상화재 진압을 주요 임무로 하는 함정
	방제정	해양오염 예방활동 및 방제를 주요 임무로 하는 함정
	예인정	예인을 주요 임무로 하는 함정
	수리지원정	함정수리 지원을 주요 임무로 하는 함정
	공기부양정	천해, 갯벌, 사주 등 특수해역에서 해난구조와 테러예방 및 진압을 수행하는 함정

자료 : 해양경찰청, 「선진 치안장비시스템 구축을 위한 장비선진화 연구」, 2013.11., p.166.

이들 함정과 항공기들은 각 지방해양경찰청별로 배치되어 있는데, 전체 함정의 약 53%인 165척과 항공기의 약 52%인 12대가 해양경비 수요가 많은 중부와 서해 지방해양경찰청에 배치되어 있다.

〈표 2-2〉 지방해양경찰청별 해양경비세력 보유 현황(2017년 4월 기준)

(단위 : 척, 대)

구분	동해	남해	서해	중부	제주	기타	계
함정	51	69	89	76	25	4	314
항공기	6	2	7	5	3	-	23

자료 : 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, p.161.

함정들 가운데 해양경비에 직접 투입되는 경비함정은 총 184척이며, 이 가운데 대형함정은 35척, 중형함정이 39척, 소형함정이 110척이다. 각 지방해양경찰청별 해양경비면적과 해양경비업무의 수요 및 특성에 따라 함정이 분산배치되어 운용 중에 있다.

〈표 2-3〉 지방해양경찰청별 경비함정 배치 현황(2017년 4월 기준)

(단위: 척)

구분	동해	남해	서해	중부	제주	계
대형함정	8	6	9	6	6	35
중형함정	6	5	11	14	3	39
소형함정	21	28	30	25	6	110
계	35	39	50	45	15	184

자료 : 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, p.191을 활용하여 저자 재작성

이러한 해양경비세력의 효과적인 운용을 위해 해양경비구역을 연안, 내해, 광역으로 구분하여 운용하는데, 경비함정의 경우 연안구역은 소형함정이, 근해구역은 중형함정, 원해구역은 대형함정이 배치되어 임무를 수행한다. 연안구역에서의 소형함정 1척당 경비면적은 333.3km², 근해구역에서의 중형함정 1척당 경비면적은 1,851.6km², 원해구역에서의 대형함정 1척당 경비면적은 7,382km²에 이른다. 대형함정은 전체적인 작전 지휘임무를 수행하고 넓은 해역을 담당하므로 헬기를 탑재하기도 한다.¹²⁾

항공세력은 1990년대부터 도입이 급증하는 추세인데, 경비함정과 연계하여 해·공의 입체 경비활동으로 해상범죄와 불법조업 단속 등 다양한 임무를 수행하는 장점이 있다. 회전익 항공기는 함정탐재용과 육상기지용으로 운용되고, 고정익 항공기는 광역순찰용과 수색구조용으로 운용된다. 보다 구체적으로 살펴보면, 회전익은 인명구조, 항공방제, 오염감시, 수색 및 경비 등의 다목적 임무를 수행하며, 고정익은 광역해상을 수색 및 경비할 수 있고 해난사고 수색현장에 단시간 내에 투입이 가능하며, 주야간 전천후 임무수행이 가능하다.¹³⁾

12) 해양경찰청, 전계서, pp.162~163.

3. 한반도 주변 해역의 해양경비 여건

1) 국제적 동향

도서국가를 제외한 모든 국가들은 자국과 이웃하고 있는 국가와 국경이라는 영토의 경계를 가지고 있다. EU와 같이 국경을 자유롭게 넘나들면서 일반인들이 국경을 의식하지 못하는 경우에도 엄연히 나라 간의 경계는 존재한다. 이러한 국경은 역사적으로 상호 이웃한 국가 간의 분쟁의 원인이 되기도 하고 긴장의 현장이 되어왔다.

일부 국가들을 제외하면 대부분 국가들의 영토분쟁은 해결되면서 안정화되었다고 할 수 있다. 하지만 1994년에 ‘유엔해양법협약’이 발효되면서 영해를 확대하고 배타적경제수역(EEZ)이 인정되면서 해양에서의 경쟁이 가열되기 시작했다. 각 국가의 영해의 범위가 12해리까지 늘어났고, 200해리의 EEZ는 물론이고 200해리를 넘는 대륙붕까지도 관할권을 주장할 수 있도록 함에 따라 해양으로 인접된 국가 간의 경계가 중첩될 가능성이 매우 높아졌으며, 이는 해양분쟁의 발생 가능성이 현저히 높아졌음을 의미한다.¹⁴⁾

이와 같은 세계적 동향에서 우리나라도 예외가 아니다. 중국, 일본과 해양을 두고 경계획정 문제가 아직 해결되지 않아 풀어야 할 과제로 남아 있다. 한반도 주변은 물론이고 동남아시아권에서의 해양 영유권 분쟁은 매우 첨예한 수준으로 진행되고 있다. 2016년의 국제상설중재소에 의한 중국 구단선 불인정 판결 관련 과정을 보면, 해당 이해당사국들 간의 영유권 분쟁이 얼마나 치열한지 충분히 알 수 있다.

과거에는 무관심의 대상이었던 원격 무인도서들은 물론이고, 심지어 해상의 암초까지도 섬으로 인정받기 위해 억지 주장까지 펼치는 것은 자국의 해양 관할권 범위를 최대한 확대하기 위한 것이며,¹⁵⁾ 이로 인해 얻게 되는 자원의 가치는

13) 해양경찰청, 전거서, pp.167~184.

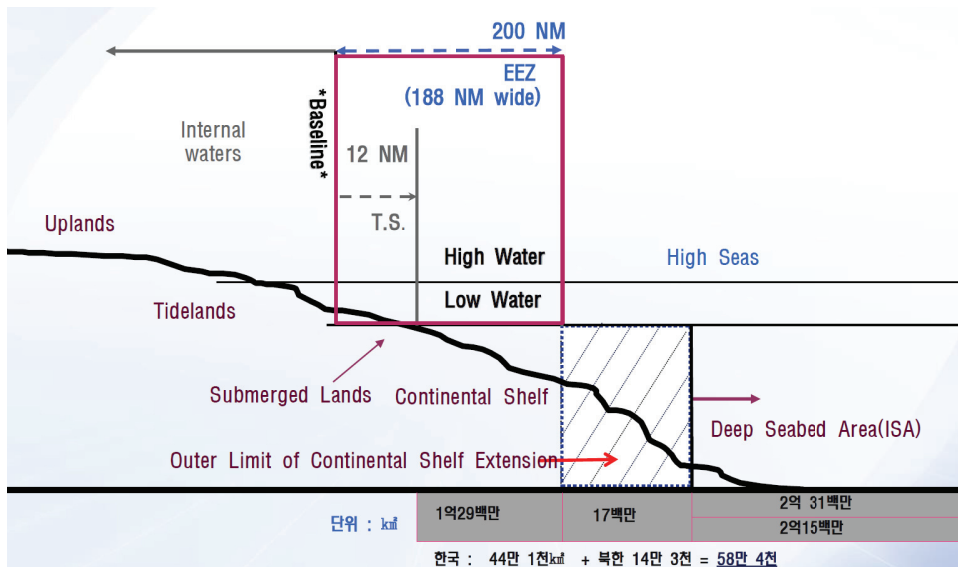
14) 이기범, 「영토·해양 분쟁의 심화와 새로운 국제법적 해결」, 아산국제법 인포커스 2016, 아산정책연구원, 2016.12., pp.11~12.

15) 국제해양법협약 제121조에 따르면, 섬(island)의 경우는 반경 200해리 EEZ와 그 이상의 대륙붕까지 관할권을 인정받지만, 암초(rock)의 경우는 12해리까지의 영해만 인정됨

엄청나게 커질 수 있다.

이처럼 세계는 육지에서의 경계 분쟁을 넘어 해양에서의 경계 분쟁으로 격화되고 있는 상황이다.

〈그림 2-1〉 유엔해양법협약 발효에 따른 연안국 해양경비 영역 확대



자료 : 양희철, “해상갈등의 점증적 제고와 우리나라 해양법집행세력 운용방향”, 해경정상화 포럼 발표자료, 해양환경안전학회, 2017.4., p.3.

자국에게 주어진 권리와 자원을 지키기 위해 해당 국가들의 대응도 과감해지고 있다.

인도네시아는 자국의 영해와 EEZ에서 나포한 불법조업 외국선박들을 해상에서 폭파, 침몰시키는 매우 강경한 조치를 취하고 있는데, 2017년 상반기까지 317척의 불법조업 외국어선들을 폭파해 침몰시켰으며, 최근 추가로 171척을 침몰시키기 위한 절차를 진행 중인 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 이러한 조치에 대해 상대국으로부터 강한 항의를 받지만 자국의 자원보호에 큰 효과가 있다고 평가하

¹⁶⁾ SBS 뉴스, “인도네시아, 불법조업 어선 191척더 폭파... 강경대응 박차”

(http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004377436#openPrintPopup, 2017/09/08 접속)

고 있다. 심지어 이러한 강경 조치로서의 폭파 장면을 언론을 통해 공개하여 경각심을 조장하고 불법조업이 줄어드는 효과를 얻고 있다고 한다.¹⁷⁾

남중국해에서 중국과 영유권 분쟁을 벌이고 있는 필리핀과 베트남의 경우는 중국의 불법조업 선박을 단속하기 위해 군함을 동원하여 기관총을 발포하였다.¹⁸⁾ 러시아는 자국 EEZ에서 불법조업 중이던 중국어선에 함포사격을 하면서 나포하기도 하였으며,¹⁹⁾ 아르헨티나 역시 불법조업 중국어선에 총격을 가해 선체에 구멍을 뚫어 침몰시키기도 하였다.²⁰⁾

한편, 미국은 트럼프 행정부가 출범하면서 ‘America First’를 외치면서 자국 이익의 최우선을 주장하고 있고, 이러한 움직임은 전 세계로 확산되는 듯하다. 이처럼 자국 우선주의가 팽배함에 따라 국가 간의 이해관계 충돌 가능성도 높아지며, 분쟁지역에서는 더욱 위험한 상황을 초래할 수 있다.

국가 간의 충돌이 군사력의 충돌로 나타난다면 극단적인 상황이며, 상호간에 돌이킬 수 없는 피해를 감수해야 한다. 따라서 분쟁을 사전에 예방해야 하지만 필요에 따라서는 적정한 대응세력을 활용해야만 한다. 이러한 측면에서 군사력과 같은 매우 민감한 수단을 활용하기 보다는 우발적 사태를 방지할 수 있는 해양경비대와 같은 해양경비세력의 활용 수요가 더욱 커지고 있다.²¹⁾ 즉, 군사적 충돌을 배제하면서도 최상의 억제력을 확보하기 위한 방안들이 적극 모색되어야 하는데, 해양경비세력의 준군사화 또는 세력 증강이 대안이 될 것이다.

17) 조선일보 “불법조업 외국어선 폭파”

(http://premium.chosun.com/site/data/html_dir/2016/08/19/2016081900543.html, 2017/09/08 접속)

18) 조선일보 “베트남·필리핀, 불법조업 중국어선에 발포 불사”

(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/12/13/2011121300237.html?Dep0=twitter&d=2011121300237, 2017/07/08 접속)

19) 중앙일보 “러시아 경비함, 중국어선에 직격포 날린 뒤 제인” (<http://news.joins.com/article/8799703>, 2017/09/08 접속)

20) 해양경찰청, 전거서, p.279. 재인용

21) 구자영, “동아시아의 해양경찰 역할 증대와 우발사태 방지책 필요성”, KIMS Periscopes, 제49호, 한국해양정책연구소, 2016.7., p.1.

2) 중국의 해양경비력 확보 동향

(1) 해경국 개요

중국의 해양경비업무는 2013년 해경국이 창설되기 전까지는 여러 기관으로 분산되어 있었다. 이로 인해 분야 간의 기능 중복, 경비력의 분산, 관리 부실 등의 문제가 노출되어 국가해양국의 조직 개편을 통해 해역이용 관리, 해양환경보호 등의 해양권의 수호 분야에서의 법집행 권한을 강화하기 위해 국토자원부 소속에 해경국을 신설하였다.²²⁾

해경국의 주요 임무는 ① 해양범죄활동의 예방, 단속, 제지, 수사하여 국가 안전과 해상치안의 질서를 유지, 보호 ② 해양재난 구조 및 긴급조치 등 해양재난 대응을 통해 공공재산과 국민의 안전을 보호 ③ 해역사용, 해양과학조사 등 해양관련 종합계획 수립 ④ 해양기능을 구분, 편성, 감독을 책임 ⑤ 무인도서와 해저지형의 명칭 관리, 영해기점 및 특수도서의 보호관리 방법 지정 및 감독 ⑥ 해양생태계 보호와 해양기후 변화에 대한 업무 ⑦ 해양산업 정책의 최적화를 위한 연구와 제안 ⑧ 해양정책 관련 국제교류와 협력으로 구분된다.²³⁾

(2) 해양경비 최근 동향

중국은 황하문명을 기반으로 하는 번성했던 역사와 청나라 말기부터 시작하여 문화혁명 이후의 쇠락한 역사를 가졌지만, 개방을 통해 급성장하면서 국제사회에서 미국과 겨루는 G2의 반열에 올랐다. 이러한 국력의 신장은 자국 영토의 확장과 주장을 강하게 하고, 이웃국가들과의 분쟁 가능성을 키워가고 있다.

2013년의 해경국 창설과 같은 해양관리기구의 개편은 향후 중국이 동아시아 해역에서의 도서관리 및 영유권 주장을 더욱 강하게 나타낼 것이며 해양강국을 향한 기조 속에서 주변국과의 해양분쟁이 불가피한 상황으로 발전되고 있음을 의미한다.²⁴⁾

22) 상게서, p.145.

23) 상게서, p.146.

시진핑 국가주석의 2017년 신년사에서 중국은 해양세력 강화의 목적과 의지가 강하게 나타나고 있다. 그는 “영토 주권과 해양권익을 결연히 수호할 것이며, 그 누가 어떤 구실을 삼더라도 절대로 수용하지 않을 것”이라고 밝혔다.²⁵⁾ 이는 중국과 영토분쟁의 당사국들에게 영유권 문제는 절대 양보할 수 없음을 대내외에 천명한 것이다.

특히, ‘해양굴기’를 내세우면서 남중국해 및 동중국해 일대에서의 영유권 분쟁에 적극 대응하기 위해 산호초에 인공구조물을 설치하여 군사거점으로 만들어 나가는 것과 병행하여 이를 지키기 위해 해당 주변 해역에서의 해양경비력을 더욱 증강시키고 있다.²⁶⁾ 게다가 최근 제19차 공산당대회에서 제시된 바와 같이 해양강국 건설이 재차 강조되고 있으며 이에 따라 해양에 대한 국가역량의 지속적인 투입이 예상된다.

이처럼 해양으로의 팽창을 위한 국정운영의 방향에 맞춰 해양경비력의 증강을 신속하게 추진하고 있으며, 해경국 창설은 시작에 불과하다고 할 수 있으며, 앞으로 동아시아에서의 해양주도권 경쟁이 가열될 것으로 판단된다.

(3) 장비 동향

중국은 국력의 급성장과 해양영토관련 주변 환경이 악화됨에 따라 1,000톤급 이상의 대형 해경선을 건조하여 현장임무에 투입하였다. 최근에는 12,000톤급 2척과 5,000톤급 4척이 투입되었는데, 12,000톤급 해경선은 세계 최대 해경선이며, 이 함정에는 76mm 속사포와 2개의 30mm 기관포, 무장헬기 2기가 탑재 가능한 제원을 가지고 있다. 이처럼 중국 해경 함정은 퇴역한 해군 함정을 해경 함정으로 개조하여 대형화·무장화하고 있다.²⁷⁾

또 다른 자료에 의하면, 2014년 중국 해경의 대형 함정은 120척에 달했으며,

24) 강산석, “2013년 중국 해양관리기구 조직개편의 함의”, 한국해양경찰학회보 제3권 제2호, 2013., p.26.

25) 연합뉴스, “중 시진핑 신년사, 영토주권·해양권익 결연히 수호”

(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/12/31/0200000000AKR20161231051251083.HTML?input=1195m>, 2017/08/20 접속)

26) 이정태, “남중국해 인공섬 건설과 국제상설중재재판소 판결”, 대한정책학회보, 24집 4호, 대한정책학회, 2016. pp.169-171.

27) 중국 超大新良微博 (<http://lt.cjdbj.net/thread-2135876-1-2.html>, 2017/01/23 접속)

2020년까지 200척으로 확대한다는 계획이었지만 2016년 초 이미 상기 목표를 달성하여 2016년 현재 약 220척의 함정이 투입되어 있는 것으로 추정되기도 한다.²⁸⁾ 2015년의 미 해군정보국에 의하면 최근 3년간 해경 함정이 무려 25% 증가한 것으로 파악되기도 했다.²⁹⁾

〈그림 2-2〉 중국의 세계 최대 해경함정 제원



- 만재 배수량 : 12,000톤
- 시속 26노트
- 76m 함포, 기관포 및 소구경포 무장
- 헬기 착륙장

자료 : 아시아경제, “중 남중국해 지배위해 초대형 해경경비함 도입 박차”

(<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016061710265480545>, 2017/09/11 접속)

중국 해경 함정세력의 확보 동향에서 관심 있게 살펴봐야할 점은 해경 함정임에도 불구하고 선체의 규모를 키우고, 무기체계를 강화하고 있다는 것이다. 중국은 이미 해경 함정으로는 세계 최대 규모인 12,000톤급의 함정 2척을 현장에 배치하고 있으며, 미사일이나 어뢰와 같은 군사용 무기는 아니지만 76m 함포와 자동포를 장착하고 반경 3,500km의 광범위한 작전범위를 갖추고 있다.³⁰⁾

이러한 변화의 의도는 남중국해 및 동중국해에서 영토분쟁의 긴장감이 고조되고 있기 때문에 유사시 군함에 준하는 기능 수행이 가능하도록 함으로써 상대를 제압할 수 있는 적극적 대응준비를 하고 있는 것이다.

실제로 중국과 영유권 분쟁의 당사국인 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 등의

28) 아시아경제, “중 남중국해 지배위해 초대형 해경경비함 도입 박차”

(<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016061710265480545>, 2017/09/11 접속)

29) 중국 언론 기사(http://news.qq.com/a/20161215/012652.htm?_t_t_t=0.6007218617530383, 2017/01/23 접속)

30) 아시아경제, “중 남중국해 지배위해 초대형 해경경비함 도입 박차”

(<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016061710265480545>, 2017/09/11 접속)

해군 함정이나 경비함에 비해 월등히 큰 중국의 해경 함정들은 미 해군에게도 위협적이라는 의견도 제기되는 상황이다.³¹⁾

3) 일본의 해양경비력 확보 동향

(1) 해상보안청 개요

일본 해상보안청(Japan Coast Guard)은 제2차 세계대전 이후 해상 기뢰 제거, 항로표지 및 시설 복구, 해난구조시설 정비, 불법 입국선박 감시 등의 해양 안전과 해상치안 업무를 전담할 조직을 신설하기 위해 1948년에 제정된 ‘해상보안청법’에 따라 같은 해 5월에 운수성 산하에 설립되었다.³²⁾

해상보안청의 주요 임무는 해상보안청법 제2조제1항에서 명시되어 있는데, 해상 안전 및 치안, 해상 방재, 국경 경비, 해양조사 등의 수행하고 있다.

〈표 2-4〉 일본 해상보안청의 주요 임무

분야	주요 활동 내용
국경 경비	국경주변 해역 경계, 해양권익 보전, 의심선 및 공작성 대응, 외국어선 불법조업 대책
치안 확보	국내 불법어획 대책, 밀수 및 밀항 대책, 해적 대책, 해상분쟁 경비
해난 구조	해난의 대응체제, 해양활동 안전 확보, 해난 정보 수집·분석
해양환경 보전	해양환경 보전을 위한 지도 및 계몽 활동, 해상 환경사범 적발
해상 방재	대규모 유류·유해 위험물질 유출 및 배출 사고 대책, 지진 및 쓰나미 등 자연재해 대책
해양 조사	해도 작성, 해저 지형조사, 지진화산 조사, 해류 관측 등
해상교통 안전확보	항내, 연안지역 등의 안전 대책, 항로표지시설의 관리
국제 연계 협력	해외 관련기관과의 연계 협력사업 추진

자료 : 일본 해상보안청 홈페이지(<http://www.kaiho.mlit.go.jp/>)를 참고로 정리하여 저자 작성

해상보안청은 군대가 아니지만, 유사시나 내각총리대신의 명령에 따라 필요한 경우에 치안유지를 위해 출동할 때는 방위청 장관의 지휘를 받을 가능성도 있

31) 아시아경제, “중 남중국해 지배위해 초대형 해경경비함 도입 박자”

(<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016061710265480545>, 2017/09/11 접속)

32) 해양경찰청, 전계서p.117.

다. 그러나 방위청장관의 지휘를 받는 경우에도 그 행동 범위나 활동 권한은 평상시와 마찬가지로 자위대의 임무를 보조하는 경비 활동 등에만 국한되는 것으로 판단된다.

해상보안청은 동경에 본청이 있으며, 전국 11개 해상보안관구로 나뉘어 조직되어 있다. 현재 인원은 13,744명이며, 2017년도 예산은 총 210,601백만 엔으로 나타났다.³³⁾

(2) 해양경비 최근 동향

일본은 광활한 관할해역 면적을 가진 나라이다. 영해의 면적은 약 43만 km^2 이고 영해와 EEZ를 합한 수면의 면적은 약 447만 km^2 인데,³⁴⁾ 남으로는 필리핀의 동측해역까지, 동으로는 태평양의 중앙부 근처에까지 이르고 있다. 일본은 이러한 광활한 EEZ를 보유하고 있기 때문에 해상보안청의 활동범위도 매우 넓다.

〈그림 2-3〉 일본의 관할해역 범위



자료: 조선일보, “일, 한반도 1.5배 바다영토 추가 확보 주장”

(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/04/30/20120430000235.html?related_all, 2017/09/04 접속)

33) 日本海上保安庁, 日本海上保安庁パンフレット, 2017.3., pp.3~4.

34) 상계서, p.1

센카쿠열도(중국명 다오위 다오)를 중심으로 중국과의 해양영토분쟁이 계속되고, 최근에는 양국 간의 긴장이 고조되고 있어 이에 대한 자국의 해양영토 수호 준비를 강화하고 있다. 게다가 중국이 해경국을 창설하고 해경 함정을 대형화하면서 무장을 강화함에 대해 더욱 민감하게 대책을 강구하고 있다.

2016년 12월에 아베 총리가 직접 주재한 ‘해상안보체제 강화에 관한 관계각료회의’에서는 자국의 영해 수호와 관련된 주변 환경이 심각하다고 진단하고 적절한 대응방안을 추진하기 시작했다.³⁵⁾ 이 회의에서는 ‘해상보안체제 강화에 관한 방침’을 결정하였는데, 해상보안관련 중대 사안으로 센카쿠열도를 두고 중국 해경국의 세력이 강화되고 불법 조업선박의 출현과 테러 위협이 증가함을 인식하고 이에 대한 전략적 대응체제를 구축하기 위함이다. ‘해상보안체제 강화에 관한 방침’에서는 5개의 시책을 추진할 계획인데, 장비 확충과 인력 증원 계획을 구체화 하고 있다.

긴장 해역인 센카쿠 주변 해역과 관련해서 일본 정부는 중국 측의 침범행위에 대해 지금까지 전담경비체제 정비를 추진해 왔으나, 중국 공선의 대형화, 무장화 등에 대응할 수 있는 순시선 정비를 추진하여 경비체제를 더욱 강화하기로 했다. 또 경비체제 강화사업의 일환으로 필요한 기지도 함께 정비하기로 했다. 그리고 중국 공선이 다수 센카쿠 제도 주변 해역에 집결했을 경우에는 위의 센카쿠 제도 주변 영해 경비체제를 수행하면서, 각 관구에서 필요한 임무도 지장 없이 수행할 수 있도록 하는 체제를 구축하여, 대규모 사태가 발생할 경우라도 대응할 수 있는 체제를 확보하면서 전국에서 긴급응원파견이 가능하도록 했다.

이러한 체제 정비를 위해 센카쿠 제도 주변 해역의 정세 변화에 기동적으로 대응할 수 있도록 기존의 순시선 배치, 운용에 대한 재검토를 포함한 체제 강화를 추진하기로 했다.

전국의 광대한 해역에서 외국 공선, 외국어선, 외국 해양조사선이나 테러 등의 위협에 대한 감시체제를 중점적으로 강화하기 위해서는 항공기를 활용한 감시체제뿐만 아니라 감시거점 정비를 통한 감시 능력 강화, 감시 정보의 집약, 분석 등에 필요한 정보통신체제 강화를 추진하기로 했다. 또 광역해양감시 방법

35) 일본 해상보안청(<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/post-318.html>, 2017/06/03 접속)

에 대한 연구도 추진하기로 했다.

그리고 자위대와 역할분담을 위한 정보공유, 연계강화를 추진하면서, 해역 별로 우선순위를 붙여서 비용대비 효과도 검토한 후에 단계적으로 필요한 체제를 강화하기로 했다.

해상보안청의 중요 기능 가운데 하나인 해양조사의 체제 강화를 위해서는 타국의 대륙붕 연장신청이나 중간선을 넘어선 해양경제 주장에 대하여 일본의 입장을 적절한 형태로 주장하기 위해 외교당국과 같은 국내 관련 기관과 협력 및 연계를 추진하면서, 필요한 해양조사를 계획적으로 실시할 필요가 있는 것으로 결정했다. 따라서 타국의 해양조사 동향이나 필요한 조사대상 해역의 범위를 고려하여 필요한 해양조사체제를 강화하기로 했다.

〈표 2-5〉 일본 ‘해상보안체제 강화에 관한 방침’ 주요 내용과 예산

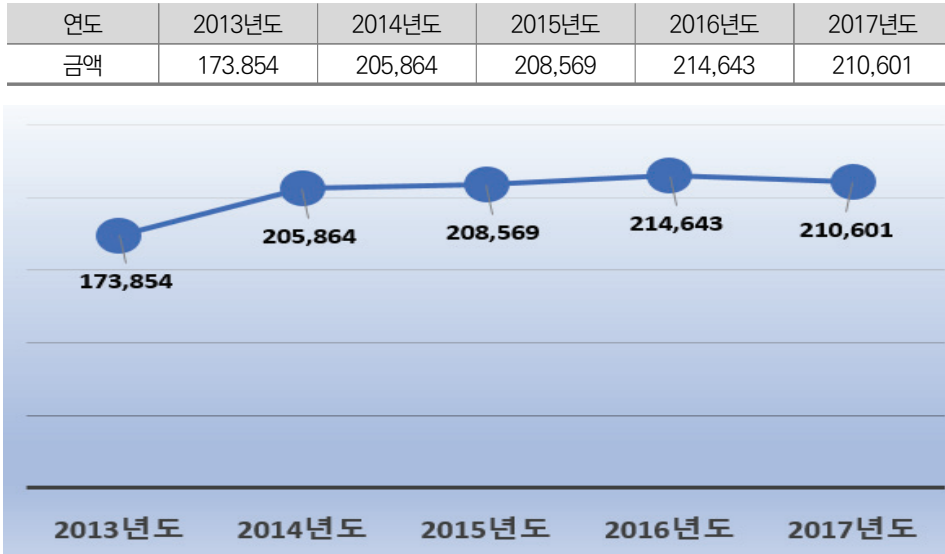
5개 주요 시책	주요 확충 자원	예산 (억 엔)
센카쿠영해 경비체제 강화 및 대규모사항의 동시발생에 대응 가능한 체제 정비	- 헬리콥터 탑재형 순시선 3척 - 대형순시선 2척	123.3
해양감시체제 강화	- 신형 제트기 1기 - 감시 거점 정비 - 영상전송기능 강화 - 비밀통신기능의 강화	41
원전 등 테러대처·중대사안 대응체제 강화	- 대형순시선 1척	29.7
해양조사체제 강화	- 기존 선박 고기능화 2척 - 자율형해양관측장치 정비 - 대형측량선 1척	
기반정비	- 소형헬리콥터 1기 - 교육훈련시설 확충	4.7
계		198.7

자료 : 日本海上保安庁 자료(平成29年度 海上保安庁関係 予算決定 概要, 2016.12) 참조 저자 작성

최근 일본 해상보안청의 예산은 느슨한 곡선을 그리며 증가추세에 있다. 이러한 증가추세에는 센카쿠 제도 주변 정세에 대응하기 위한 장비 도입 및 기지 신설, 노후 장비 교체가 가장 큰 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

〈그림 2-4〉 최근 5년간 일본 해상보안청 예산 변화 추이

(단위: 백만 엔)



자료 : 일본 해상보안청 홈페이지 (<http://www.kaiho.mlit.go.jp/soubi-yosan/yosan/kaiho-yosan.html>)를 참고로 저자가 작성. 2017년도 예산은 보정예산 미포함 금액임.

(3) 장비 동향

일본은 매우 넓은 관할해역을 가진 나라인 만큼 해상보안청의 활동범위가 매우 넓다. 해상보안청의 경비자원 역시 이러한 광역 해역에서의 임무수행에 적합하도록 갖춰져 있다.

해상보안청이 보유 중인 함정은 총 455척이며, 이 가운데 순시선과 순시정³⁶⁾을 합친 경비함정은 369척이며, 1,000톤 이상의 대형함정은 62척으로 조사되었다.³⁷⁾ 대형 함정의 경우 효율적인 광역경비를 위해 항공세력 활용을 위한 시설을 갖추고, 고속화 대형화 위주로 건조하고 있다. 헬기갑판 시설을 설치한 함정을 늘리면서 광역구역에서의 신속한 현장대응력을 확보하고 유지비가 높은

³⁶⁾ 배수톤수가 약 200톤급 이상 경비정을 순시선이라 하고, 200톤급 미만을 순시정이라고 함(해양경찰청 「선진 치안정보시스템 구축을 위한 장비선진화 연구」, 2013.11., p.120.)

³⁷⁾ 상계서, p.6

함정의 운용 부담을 줄여나가고 있다. 이처럼 항공자산의 적극적인 활용을 위해 대형 함정에는 항공갑판과 격납고 설치를 지속적으로 추진하고 있다. 반면에 중형 함정과 소형 함정의 경우는 추진방식을 워트제트 방식으로 개선하면서 함정의 속력을 증가시켜 기동력을 제고하고 있다.³⁸⁾

일본 해상보안청의 장비 보유 현황을 보면, 측량선을 13척 가지고 있는데, 이는 해상보안청이 해양조사업무를 수행하고 있기 때문이며, 방사능조사정을 보유하고 있는 것은 방사능 위협이 크기 때문인데, 우리나라가 관심을 가져야 할 필요가 있다.

〈표 2-6〉 일본 해상보안청의 함정 세력 현황

구 분		종 류	톤 수	척 수
순시선	대 형	PLH-Type	3,500톤 이상	14
		PL-Type	1,000톤 이상	48
	중 형	PM-Type	350~500톤	38
		PS-Type	130~250톤	30
	소 방	FL-Type	250톤급	1
	소 계		131척	
순시정	소형	PC-Type	50~100톤	69
		CL-Type	50톤 이하	169
	소 계		238척	
특수 경비 구난정	방사능조사정		50톤 이하	3
	경비정		10톤 이하	2
	감시단속정		5톤 이하	58
	소 계		63척	
측량선	HL-Type		50톤급	5
	HS-Type		50톤 이하	8
	소 계		13척	
등대 순시선	LM-Type		50톤급	4
	LS-Type		17~26톤	3
	소 계		7척	
교육업무용선			15톤/1.5톤	3
합 계			455척	

자료 : 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, p.135.의 표를 日本 海上保安庁パンフレット, 2017.3., p.6.를 참조하여 최신 정보로 저자가 수정

38) 해양경찰청, 전계서, pp.131~135.

항공기의 경우, 현재 고정익 항공기 26대와 회전익 항공기 48대를 보유 중이며,³⁹⁾ 고정익 항공기 세력은 늘어나지 않지만 첨단화를 추진하고, 회전익 항공기는 함정과의 합동작전 수행을 위해 수를 늘리고, 항속거리와 승선인원도 추가하여 임무수행 능력을 키워가고 있다.⁴⁰⁾ 해상보안청이 활동해야하는 관할해역의 범위를 볼 때, 항공기 세력의 의존도가 상대적으로 높은 편이다.

〈표 2-7〉 일본 해상보안청 항공기 세력 현황

구 분	특 성	기 종	대수(대)	속력(knot)	항속거리(NM)
고 정 익 (26대)	제트기 (4대)	GULF-V	2	510	6,500
		FALCON 900	2	500	4,170
	터보프롭 (22대)	SAAB 340	4	250	1,840
		BOMBAR 300	9	266	1,630
		BEECH 350	9	263	1,660
회 전 익 (회전익 항공기) (48대)	단거리 (48대)	AS 332	3	140	500
		S-76D	11	-	-
		BELL 412	5	-	497
		EC 225	5	175	500
		S-76C	3	155	607
		AW 139	18	167	503
		BELL 206B	3	130	368

자료 : 해양경찰청 「선진 치안장비시스템 구축을 위한 장비선진화 연구」, 2013. p.126의 표를 일본 해상보안청 홈페이지(<http://www.kaiho.mlit.go.jp/>)를 참조하여 저자가 2017년 현재 시점의 자료로 수정

39) 해양경찰청 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, p.137.

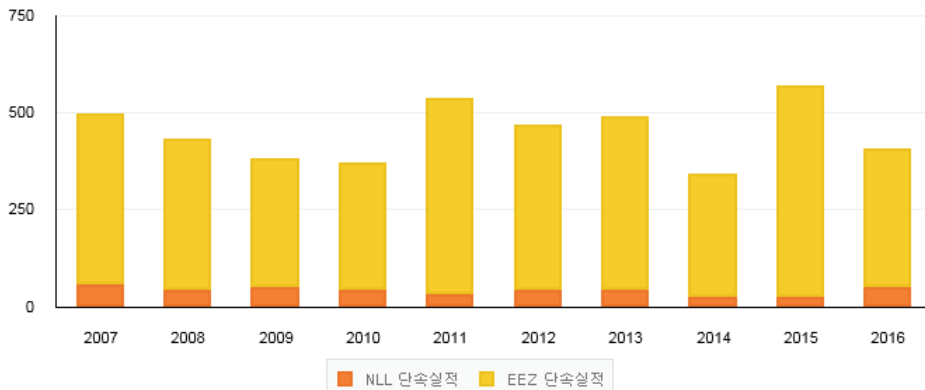
40) 해양경찰청 「선진 치안장비시스템 구축을 위한 장비선진화 연구」, 2013.11., pp.136~137.

4) 국내 해양경비 환경

(1) 지속되는 중국 불법조업

한국과 중국은 서해를 맞대고 이웃하고 있기에 해양자원 이용에 있어 상호 밀접한 관계에 있다. 특히 연안에서의 어족자원 고갈로 근해까지 어로행위의 범위를 확장하면서 영해를 벗어나 상대국의 EEZ를 침범하기에 이르렀다. 중국과 이웃하고 있는 우리 관할해역으로 침범하는 중국어선들이 끊이지 않고 있으며, 위협의 강도가 증대되고 있다. 우리의 영해 침범과 EEZ에서의 불법행위 단속현황을 보면, 연평균 360여 건에 달하고 있다.

〈그림 2-5〉 중국 불법조업어선 단속 현황



자료 : e나라지표(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1622, 2017/08/29 접속)

〈표 2-8〉 연도별 불법 외국어선 단속 현황

연도	계	EEZ			영해침범
		소계	무허가	제한조건 위반 등	
2006	522	501	144	357	21
2007	494	467	79	388	27
2008	416	404	78	326	12
2009	366	343	86	257	23
2010	310	257	90	167	53
2011	344	312	129	183	32
2012	291	260	72	188	31
2013	300	266	115	151	34
2014	245	221	77	144	24
2015	378	367	69	298	11

자료 : 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, p.263.

중국의 불법조업 선박의 문제는 출현빈도 증가에 그치지 않고, 해상에서의 단속환경이 점차 어려워지고 있다. 과거에는 단속 시에 폭력저항을 한 선박이 일부에 그치고 대부분 검문검색에 순응하여 물리적 충돌이 적었지만, 최근 몇 년 전부터는 출항 전에 등선방해물을 설치하고 흥기를 소지하는 등의 치밀한 계획에 따라 극렬하게 저항하는 경향이 생겼다.⁴¹⁾

불법 중국어선의 저항형태는 집단계류 저항·도주, 조타실 폐쇄, 등선방해물 설치, 흥기 저항 등의 다양한 방법들이 동원된다.

41) 고명석, “중국어선 폭력저항의 실태와 대응방안”, 한국해양경찰학회보 제7권 제1호, 한국해양경찰학회, 2017, p.24.

〈그림 2-6〉 불법조업 어선의 극렬저항 형태



집단계류 저항·도주



조타실 폐쇄



등선방해물 설치



흥기 저항

자료 : 해양경찰청, 내부자료

불법조업 중국어선들이 이토록 극렬하게 저항하는 원인은 담보금 상향에 따른 처벌에 대한 두려움, 나포의 위험이 수반할 경우 퇴거하는 해경의 단속전술, 현장에서 저항하여 도주에 성공한 사례 전파에 따른 학습효과 등이라는 분석이 있다.⁴²⁾

이처럼 불법조업 중국어선의 극렬한 저항은 단속 해경대원이 사망하거나 부상당하는 사태가 발생하기도 하였으며, 급기야 2016년 고속단정 침몰사건으로 이어졌다. 불법조업 중국어선을 단속하던 해경의 고속단정을 어선이 고의로 충돌하여 전복시킨 사건인데, 당시 국민적 공분을 살만큼 충격적인 사건이었다.

42) 상계서, pp.3-6.

〈그림 2-7〉 해경 고속단정 침몰사건(2016년) 개요



자료: 중앙일보, “중국 어선, 해경 고속단정 침몰시키려 확인충돌까지”
(<http://news.joins.com/article/20699261>, 2017/08/17 접속)

또한 동해에서 중국 어선들이 출몰하고 있으며, 일부는 허가를 받고 조업하고 있는 것이어서⁴³⁾ 그 단속이 여의치 않은 상황이다. 이러한 상황에서 한일 중간 수역에는 북한 어선도 조업을 하고 있는 것으로 알려져⁴⁴⁾ 여러 가지로 우리나라 해양 경비에 부담으로 작용하고 있는 상황이다.

(2) 한·중·일의 해양영토 갈등

한반도를 중심으로 한·중·일 3국의 바다가 연결되어 있다. 이러한 지형적 환경은 한·중, 한·일 간 해양영토분쟁의 배경이 되기도 한다.

우선 한·중 간의 영토관련 갈등은 해양경계 획정, 불법조업 어선, 대륙붕 한계 확장, 이어도 등의 문제로 얽혀있다. 우리나라와 중국의 해안선 이격거리가 400해리보다 짧기 때문에 양국이 주장하는 EEZ와 대륙붕이 중첩이 된다. 따라서 양국이 경계획정 합의가 필요한데, 우리나라는 ‘중간선 원칙’을 주장하는 반면 중국은 ‘형평의 원칙’을 주장하여 상충이 발생하고 있다. 불법조업 어선의 문

43) KBS News, “독도 앞 중국어선 ‘합법조업’…동해 어민 ‘반발’”, 2016. 10. 26.
<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3367527>.

44) JTBC News, “동해 중간수역서 북 어선 전복…일, 3명 구조해 북에 인도”, 2017. 11. 16
<http://news.jtbc.joins.com/html/021/NB11551021.html>

제는 앞에서 자세히 살펴보았고, 대륙붕 한계 확장의 문제는 유엔해양법협약에 따라 대륙붕의 자연적 연장선을 경계로 관할권을 주장함에 있어 한·중 양국의 문제보다 양국과 일본 간의 문제가 더욱 민감하다. 이어도 문제는 이어도에 중합해양과학기지를 설치하면서 제기되었다. 이어도가 수중 암초이기 때문에 영해나 EEZ를 갖지 못하지만 대륙붕 경계확정에 따라 한·중 간의 의견이 일치되지 않고 있다.⁴⁵⁾

한·일 간의 영토관련 갈등은 독도와 대륙붕공동개발구역 문제가 놓여있다. 한·일 간에는 해양경계가 확정된 제주도 남동쪽에서 포항 동쪽까지의 바다를 제외한 나머지 모든 수역은 경계가 미확정 상태이다. 한·일 양국은 매년 해양경계 협상을 진행하고 있지만 타결이 쉽지 않은 상태인데, 동해에서 ‘중간선 원칙’ 적용은 합의한 것으로 보이지만 독도 영유권 갈등으로 경계를 합의하지 못하고 있는 것이다. 한·일 대륙붕 공동개발구역 문제는 한·일 대륙붕공동개발협정에 따른 대륙붕공동개발구역에 대해 양국의 대륙붕이 중첩되어 양국 간의 영유권 주장이 대립되고 있는 것이다.⁴⁶⁾

한반도 주변 해역에서의 한·중, 한·일 간의 해양영토문제 갈등은 당사국 간의 내재된 위험성이라 할 수 있으므로, 현재까지는 물리적 충돌이 자제되었지만 유사시 발생 가능한 상황에 대처할 수 있는 경비력의 증강이 필요하다.

〈표 2-9〉 중국과 일본 해양세력의 이어도와 독도 해역 출현 현황

연도	이어도			독도(회)
	출현횟수(회)	관공선(척)	항공기(대)	
2012년	61	25	36	99
2013년	50	10	40	100
2014년	46	8	38	101
2015년	33	17	16	100
2016년	28	28	0	93

자료 : 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, pp.82~83의 표를 활용하여 저자 재작성

45) 박영길 외, 「한·중·일 간 영토분쟁에 대한 갈등관계 분석 및 전망」, 한국해양수산개발원 2015., pp.18~24.

46) 상계서, pp.25~37.

이러한 해양경계 미확정으로 인해 우리나라가 한·중, 한·일 간 잠정조치수역과 중간수역을 가지고 있다는 것도 해양경비의 수요를 증가시키는 요인이다. 이는 해당 해역에서 양국 어선의 자유로운 조업이 이루어지고, 어업자원 보존을 위한 조업척수 제한 등의 조치가 시행되고 있지만, EEZ 내로의 침범하여 불법 조업을 할 우려가 상존하기 때문에 외국어선의 접근 감시, 우리나라 조업어선의 안전 확보 등의 해양경비 측면에서의 관리가 필요하다는 것이다.

〈그림 2-8〉 한·중·일 중간수역 현황



자료 : 해양교육 포털 (<http://www.ilovesea.or.kr/eduGarden/eduTemplet.do?menuCode=010204>, 2017/09/11 접속)
(위로올리기) 글자간격 조절

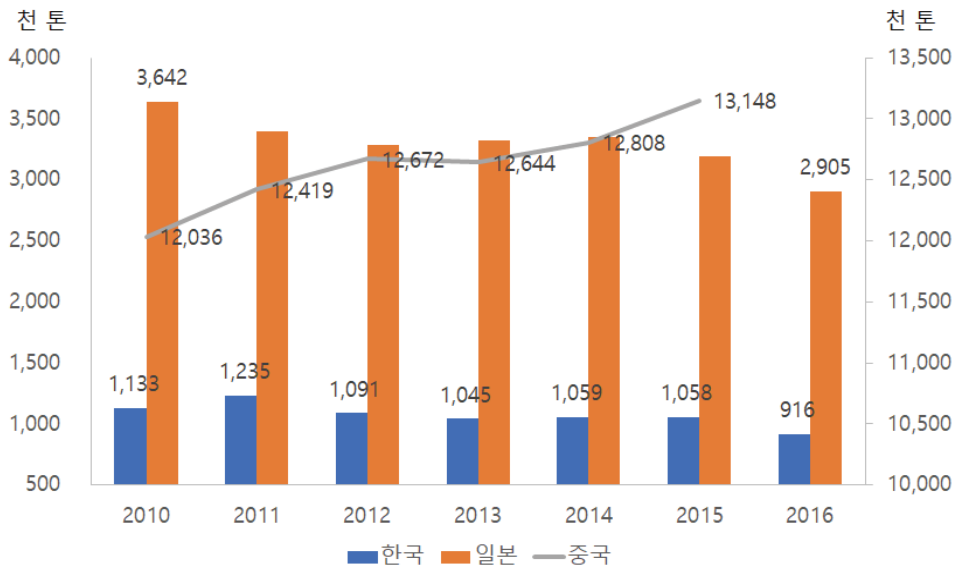
(3) 해양자원 확보 경쟁

육지의 자연자원이 고갈되어 가고, 해양에서의 자연자원 개발에 필요한 기술이 발전하면서 해양자원개발의 중요성이 매우 커졌다. 해양에서 생산되는 자원은 수산물을 비롯한 해양생물과 함께 광물자원이 대표적이다. 이러한 해양자원을 둘러싼 국가 간의 개발 경쟁이 치열하게 진행되고 있는데, 해양자원의 선점 은 해양 영유권분쟁의 가장 큰 원인요소라 할 수 있다.

불법조업 중국어선은 서해와 남해 일부해역에 나타나던 과거와 달리 우리나라 전 해역에 나타나고 있으며, 2004년 북한·중국 간 공동어로협약 이후 동해에까지도 대규모로 나타나고 있다. 이로 인해 울릉도 주변 오징어 어획량이 급감했다는 우려도 제기되고 있다.⁴⁷⁾

실제 어업생산량 통계에서도 이러한 문제는 심각하게 나타나고 있다. 한·중·일 3국의 최근 몇 년간의 연근해 어업생산량 통계를 보면, 한국과 일본의 어업생산량은 감소하고 있는 반면에 중국의 어업생산량은 증가하고 있다. 이러한 자료가 불법조업의 결과라고 단정지을 수는 없지만, 자원량이 제한된 상황에서 한·중·일 3국의 해역에서의 중국어선들의 어획 강도가 과도하게 높아지고 있다는 것은 분명하다.

〈그림 2-9〉 한·중·일 연근해 어업생산량 변화 추이



자료: 연합뉴스, “한일 연근해어업 생산량 급감”

(<http://www.yonhapnews.co.kr/local/2017/05/09/0802010000AKR20170509061500051.HTML>, 2017/09/06 접속)

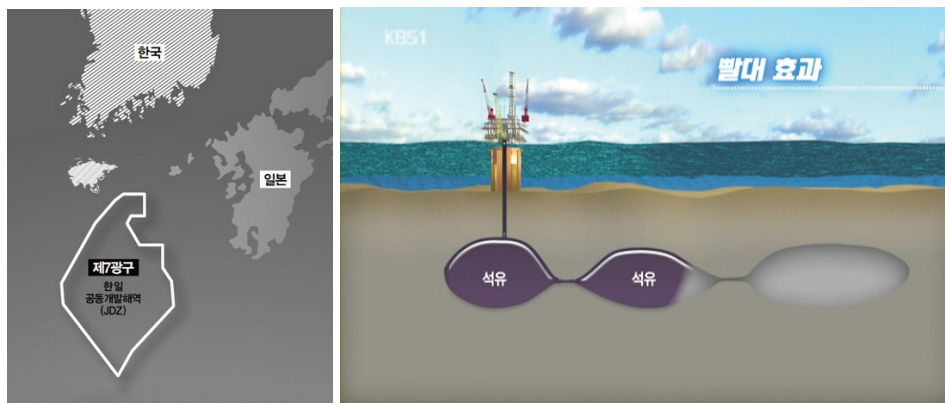
47) MBC 뉴스, “중국어선 불법조업 서해에 이어 동해 울릉도까지 점령”,

(http://imnews.imbc.com/replay/2014/rnw1800/article/3569091_18437.html, 2017/08/17 접속)

이러한 상황이 전개되고 있을 볼 때, 우리 해역에서 불법조업에 의한 어족자원의 감소가 심각하게 우려되고 있으며, 이에 대응하여 어족자원을 확고하게 지킬 수 있도록 적정 경비력을 확보하는 것은 시급하다고 판단된다.

해양광물자원 역시 우리 해역에서 지켜야 하는 소중한 우리의 자산이다. 영유권 갈등을 겪고 있는 한일 대륙붕공동개발구역의 중요성이 잠재된 매장 자원에 있는 것처럼, 석유나 천연가스 같은 광물자원이 해저지층에 매장된 경우 해당해역의 영유권을 갖는 국가에게 상당한 이익이 돌아갈 것이다. 하지만 해저지층 속의 광물은 넓은 범위에 걸쳐 분포하기도 하고, 인접 해상에서의 개발로 주변 자원 매장지의 자원들이 유입되어 버리는 일명 ‘빨대효과’로 인해 자원가치를 빼앗길 우려도 있다. 한·중·일과 같이 자원개발 가능한 대륙붕을 공유하고 있는 경우는 이러한 빨대효과가 현실화될 가능성 더욱 높다. 이러한 문제 인식에 따라 각 국가 간의 영토 확정문제는 민감한 사안이 될 수밖에 없다.

〈그림 2-10〉 한·일 해저자원의 경쟁(빨대효과)



자료 : (左)신동아, “2028년 일본이 영유권 주장할 7광구의

과거·현재·미래”(http://shindonga.donga.com/3/home/13/530953/1, 2017/09/05 접속), (右)대전검찰청 블로그(http://blog.daum.net/_blog/BlogTypeView.do?blogid=0Qx0y&artid=75&categoryid=3®dt=20100818140916, 2017/09/05 접속) 재인용

최근에는 해양자원이 어족자원과 광물자원만이 아니라 생태계에서의 다양한 바이오 자원들이 발견되고 있고, 유전자의 자원화도 현실화 중이기 때문에 해양

자원으로부터의 엄청난 이익을 기대해 볼 수 있다. 이러한 해양자원 확보를 위한 자국의 해양영토를 넓히고 지키려는 노력은 더욱 치열해지고 있다.

(4) 해상이용의 집중

현재 해양경찰청의 대부분 함정은 단일 목적의 임무수행만을 하지 않고 다목적화되어 있다. 현장에 출동한 함정이 불법조업 단속, 유류오염 초동 조치, 해양 안전 사고 대응과 구조·구난 등의 다양한 필요상황에 대응하고 있는 것이다. 이러한 다목적 활동은 상황에 신속하게 대응하고 경비자원 활용률을 극대화할 수 있지만, 단일 함정의 규모가 커지고 승선원의 전문성이 부족할 수 있다. 그리고 해양경비만의 측면에서는 타 임무와의 중복성으로 기동성이 저하되거나 신속한 현장도달이 곤란할 수 있다. 실제 해양경찰청의 수행한 해양경비업무의 현황을 볼 때도 다양한 임무 상황들이 발생하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-10〉 연도별 해양경비업무 수행 현황(2011~2015년)

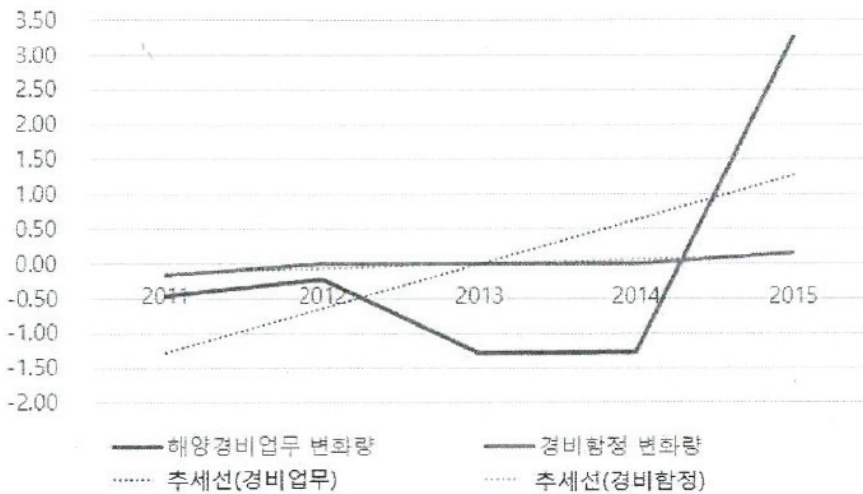
구 분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
해양 범죄	해상범죄 발생건수(건)	47,075	45,822	51,441	13,408	27,087
	다중이용선박 위반행위 단속건수(건)	372	348	195	200	611
	음주운항 단속건수(건)	81	99	102	78	131
해상 항해 안전	유도선 이용객수(명)	11,720,000	11,410,000	12,930,000	13,170,000	15,290,000
	조난선박 발생현황(척)	1,750	1,632	1,052	1,418	2,740
	조난자 발생현황(명)	9,503	11,302	7,963	11,180	18,835
	조종면허 취득인원(명)	13,413	14,233	13,973	13,422	15,059
	수상레저사업장 등록수(개)	862	914	908	893	974
	동력수상레저기구 등록현황(대)	1,624	2,571	3,110	3,446	4,029

해양 오염 방지	해양오염발생건수 (건)	287	253	252	215	250
	해양오염 지도점검(회)	3,484	3,141	3,177	2,550	2,604
해상 경호	불법외국어선 단속현황(척)	344	291	300	245	378
	중국어선 나포현황(척)	534	467	487	341	568
기타	경비함정 운용시간(h)	672,000	747,000	724,000	935,000	750,000
	경비함정 경비거리(n.m)	2,575	2,792	1,911	2,534	2,486

자료 : 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, p.202.

해양경비업무의 변화 추세와 이에 대응한 해경 경비함정의 변화를 비교한 결과에서 보면, 해경의 경비함정 변화는 거의 없지만, 해양경비업무의 수행량은 지속적으로 증가하고 있어, 경비함정을 추가 확보가 필요하다는 주장도 있다.⁴⁸⁾

〈그림 2-11〉 해양경비업무와 보유 경비함정 변화 추세(2011~2015년)



자료 : 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, p.203.

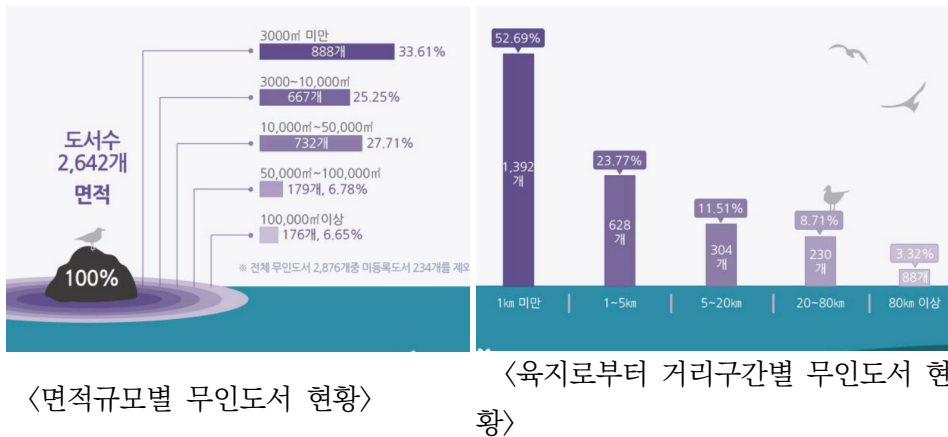
48) 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, pp.202~204.

(5) 해양환경여건 변화

우리나라의 연근해 환경과 해양경비의 관계를 살펴볼 때, 해안선의 굴곡이 심하고 도서가 많은 자연적 지형과 연안의 양식어장이 밀집되어 있는 해역이용환경은 함정의 임무수행에 있어서는 장애요인이 될 수 있다.

지적에 등록된 무인도서 수는 2,642개이며, 이 가운데 육지로부터 20km 이상 이격된 무인도서가 318개로 전체의 약 12%에 해당한다. 그리고 면적이 적은 소규모 무인도서들이 많은데, 3,000㎡ 미만의 무인도서가 전체의 33.6%를 차지한다.⁴⁹⁾

〈그림 2-12〉 무인도서 현황



자료 : 해양수산부 연안포털(<http://uii.mof.go.kr/UII/INTRO/sub02.html>, 2017/09/08 접속)

서·남해안에 널리 분포하고 있는 무인도서들은 굴곡진 해안선의 지형특성과 함께 함정에 의한 레이더탐지에 장애가 되어 경비취약해역이 될 수도 있다. 게다가 소규모의 원격지 무인도서의 경우는 상시적 관리의 사각지대이므로 외부 세력의 침입거점으로 활용될 수도 있다.

우리나라 해역에서 이루어지는 양식어업은 총 13,725건으로 이들 양식어업

⁴⁹⁾ 전체 무인도서는 2,876개로 조사되었으며, 미등록된 도서 234개를 제외하면 2,642개임. 해양수산부 연안포털 (<http://uii.mof.go.kr/UII/INTRO/sub02.html>, 2017/09/08 접속)

이 차지하는 해수면의 면적은 154,513ha에 이른다.⁵⁰⁾ 대부분의 양식어업은 수중 또는 수면에 일정규모의 시설을 설치하고 있는데, 이러한 시설물들은 함정들의 안전하고 신속한 통항에 위협이 될 수도 있다.

⁵⁰⁾ 수산정보 포털(https://www.fips.go.kr/jsp/farm/farm_info4.jsp?menuDepth=030102, 2017/09/08 접속)

제3장

해양경비의 한계 ≪

1. 조직과 기능의 변화과정

해양경찰은 1953년 12월 23일 ‘불법 외국어선 단속 및 어업자원 보호’를 목적으로 창설되었다. 초기 소속은 내무부 치안국 경비과 소속이었으며 이름은 ‘해양경찰대’였다. 그 이후 경찰청으로 승격된 것은 1991년 5월 31일 내무부 소속의 해양경찰청이 되면서 부터이다. 이후 1996년 1996년 8월 8일 해양수산부가 신설되면서 해양수산부의 독립 외청으로 지위가 격상되었다. 또한 이후 2005년에는 해양경찰청장이 차관급으로 승격하게 되었다. 해양수산부가 2008년 폐지되면서 부처를 국토해양부로 변경하였으나 독립 외청으로서의 지위에는 변함이 없었다. 2013년 박근혜 정부가 해양수산부를 부활시키면서 해양수산부 독립 외청으로 다시 복귀하였다가 세월호 사건 이후 독립 외청이 아닌 국민안전처 소속 해양경비안전본부로 그 지위가 격하되었다가, 2017년 문재인 정부 출범 이후 2017년 7월 26일 다시 해양수산부 산하 독립 외청으로 부활하게 되었다.⁵¹⁾

해경은 본래 어업자원보호나 영해 경비를 주요 그 임무로 하였으나, 1962년에는 관할수역(해상)내 범죄수사, 해양오염 감시 및 방제, 선박출입 통제 업무를 맡게 되었다. 이후 1996년 해양수산부 산하 독립 외청이 되면서 해양경찰청이 되면서 해양경찰 사무(수사정보) 및 수상레저안전 업무까지 맡게 되었다. 국민안전처 소속이 되면서 해양경찰 사무(수사정보) 대부분을 상실하게 된다. 초동

51) 법률 제14839호 2017.7.26. 일부개정 정부조직법 제43조

제43조(해양수산부)

① 해양수산부장관은 해양정책, 수산, 어촌개발 및 수산물 유통, 해운·항만, 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무를 관장한다.

② 해양에서의 경찰 및 오염방지에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청을 둔다. 〈신설 2017.7.26.〉

③ 해양경찰청에 청장 1명과 차장 1명을 두되, 청장 및 차장은 경찰공무원으로 보한다. 〈신설 2017.7.26.〉

수사권 일부만 당시 해양경비안전본부에 남기고 나머지 수사권은 경찰이 담당하게 되었다. 이에 따라서 범죄 수사 초기에 증거와 신병 확보 등의 업무를 제외한 나머지 업무는 경찰로 이관되었다.⁵²⁾ 이에 따라 수백여 명의 수사 및 정보 인력이 경찰로 이동하게 되었다.

2017년 7월 독립 외청으로 부활하게 되면서 경찰에 넘겨주었던 수사 및 정보 권능을 대부분 다시 회복하게 되었고, 이에 따라 수사업무 및 정보수집 업무를 다시 행사할 수 있게 되었다.⁵³⁾ 이에 따라 육지에서 해양 관련 수사 및 정보 수집에 관한 사무가 경찰청에서 해양경찰청 사무로 이관되었고, 경찰청 소속 공무원 505명이 해양경찰청으로 이체(복귀)하였다.⁵⁴⁾

〈표 3-1〉 한국 해양경찰 조직의 기능의 역사적 변천

기간	조직명	소속	기능									권한
			A	B	C	D	E	F	G	H	I	
1953 -1955	해양경찰대	내무부 치안국 경비과	V	V								일반사법권
1955 -1962	해양경비대	상공부 해무청 수산국	V	V	V							특별사법경찰관
1962 -1991	해양경찰대	내무부장관직속 치안본부 소속	V	V		V	V	V				일반사법권
1991 -1996	해양경찰청	내무부 경찰청	V	V		V	V	V	V			일반사법권
1996 -2008	해양경찰청	해양수산부 외청										일반사법권
2008 -2013	해양경찰청	국토해양부 외청	V	V		V	V	V	V	V	V	

52) 총리령 제1105호, 2014.11.19. 제정 국민안전처와 그 소속기관 직제 시행규칙

53) 대통령령 제28217호, 2017.7.26., 제정 해양경찰청과 그 소속기관 직제 제13조 등 참조

54) 대통령령 제28217호, 2017.7.26., 제정 해양경찰청과 그 소속기관 직제 부칙 제2조 등 참조
제2조(기능 이관에 따른 공무원의 이체)

① 해양에서의 경비·안전·오염방지 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무 이관 등에 따라 이영사행 당시 국민안전처 소속 공무원 9,422명(치안총감 1명, 치안정감 2명, 치안감 4명, 경무관 7명, 총경 이하 8,327명, 고위공무원단 2명, 3급 또는 4급 이하 1,079명)은 해양경찰청 소속 공무원으로 보아 이를 해양경찰청으로 이체한다.

② 육지에서의 해양 관련 수사 및 정보수집 등에 관한 사무의 이관에 따라 이영사행 당시 경찰청 소속 공무원 505명(3급 또는 4급 이하 3명, 총경 이하 502명)은 해양경찰청 소속 공무원으로 보아 이를 해양경찰청으로 이체한다.

2013 -2014	해양경찰청	해양수산부 외청										
2013 -2017	해양경비안전 본부	국민안전처	V	V		V	V	V	V	△	V	일반사법권 (제한적)
2017	해양경찰청	해양수산부 외청	V	V		V	V	V	V	V	V	일반사법권

A: 어업자원보호

B: 영해경비

C: 항로표지보호

D: 관할수역(해상)내 범죄수사

E: 해양오염 감시 및 방제 F: 선박출입 통제 업무

G: 수색 및 구조업무

H: 해양경찰 사무 (수사 정보)

I: 수상레저안전 업무

자료 : 허진아·김도우, “한국해양경찰 역량강화 방안에 관한 연구” 「한국해양경찰학회보.제4권 제2호, 2014., p134 참조로
저자 재작성

2. 해양경찰청 해체와 문제점

1) 2014년 해양경찰청 해체

2014년 4월 16일 발생한 세월호 참사에서 구조활동을 제대로 수행하지 못했다는 책임을 지고 해체되면서 중앙행정기관의 지위를 상실했다. 당시 박근혜 대통령은 사건 발생 이후 한 달이 더 지난 시점에서 대국민 담화를 발표하면서 해경 해체를 선언하였다. 대국민담화에서 당시 대통령은 해경의 구조활동 실패가 수많은 인명 피해의 직접적인 원인이 되었다고 지적한 뒤 구조적 문제를 개선하고 대형 사고를 막기 위해 해경을 해체한다고 하였다. 구조적 문제로 제시된 점은 다음과 같다. i) 구조구난업무를 등한시하고 외형적 성장만 집중해 온 점, ii) 해양안전에 대한 인력과 예산 확보 불충실 iii) 인명 구조 훈련 미비이다. 55)

55) 2014년 5월 19일 대국민담화문 중 일부

“... 이번 세월호 사고에서 해경은 본연의 임무를 다하지 못했습니다. 사고 직후에 즉각적이고, 적극적으로 인명 구조활동을 펼쳤다면 화생을 크게 줄일 수도 있었을 것입니다. 해경의 구조업무가 사실상 실패한 것입니다. 그 원인은 해경이 출범한 이래, 구조·구난 업무는 사실상 등한시 하고, 수사와 외형적인 성장에 집중해온 구조적인 문제가 지속되어왔기 때문입니다. 해경의 몸집은 계속 커졌지만 해양안전에 대한 인력과 예산은 제대로 확보하지 않았고, 인명구조 훈련도 매우 부족했습니다. 저는 이런 구조적인 문제를 그냥 놔두고는 앞으로도 또 다른 대형사고를 막을 수 없다고 판단했습니다. 그래서 고심 끝에 해경을 해체하기로 결정을 내렸습니다.”

[출처: 중앙일보] 2014.05.19. “[박 대통령 대국민담화 전문”

이에 따라 정부조직법이 변경이 추진되었고, 법률 제12844호로 정부조직법이 2014년 11월 19일 개정되었다. 개정의 주된 이유는 국무총리실 소속 국민안전처 신설이며, 이 신설된 국민안전처에 해양경찰청과 소방방재청의 업무가 이관되었고, 관련 조직도 흡수되게 된 것이다.⁵⁶⁾

당시 정부는 세월호 참사에 있어 해경의 구조 능력의 전문성 문제를 지적하였다. 그리고 이러한 문제점 타개를 위하여 해경 조직의 해양 구조·구난 전문성 강화를 해법으로 제시하였고 그 결과 나온 결론이 해경을 국민안전처 내부 조직으로 축소시킨 것이었다.

2) 해경 해체에 대한 찬반

당시 해경의 해체와 관련하여 여러 의견이 분분하게 된다. 해경 해체를 찬성하는 의견이 있었는가 하면, 해경 해체를 반대하는 의견도 있었다. 대부분의 의견 개선 형식은 일반대중을 위하여 언론기관에서 관련 분야 전문가들을 인터뷰하는 형식으로 이루어졌다. 먼저 2014년 5월 20일 YTN라디오의 “강지원의 뉴스! 정면승부”에 나온 인터뷰 내용을 통해서 양쪽 의견의 논리를 검토한다.⁵⁷⁾

56) 법률 제12844호 2014. 11. 19. 정부조직법 제22조의2 제1항 제3항

① 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·운영 및 총괄·조정, 비상대비, 민방위, 방재, 소방, 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 국민안전처를 둔다.

....

③ 국민안전처에 소방사무를 담당하는 본부장을 두되 소방총감인 소방공무원으로 보하고, 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 담당하는 본부장을 두되 차안총감인 경찰공무원으로 보한다.

이법은 정부조직법 개정 이유를 다음과 같이 말하였다. “국가적 재난관리를 위한 재난안전 총괄부처로서 국무총리 소속으로 ‘국민안전처’를 신설하고, 현행 해양경찰청과 소방방재청의 업무를 조정·개편하여 국민안전처의 차관급 본부로 설치하며, 공직개혁 추진 및 공무원 전문역량 강화를 위하여 공무원 인사 전담조직인 인사혁신처를 국무총리 소속으로 설치하고, 교육·사회·문화 분야 정책결정의 효율성과 책임성을 제고하기 위하여 교육·사회·문화 부총리를 신설하려는 것임”

57) YTN 라디오, [강지원의 뉴스 정면승부], 2014년 5월 20일 방송. (전문 확인)

http://radio.ytn.co.kr/program/?f=2&id=30045&s_mod=0263&s_hcd=01

(1) 찬성의견

이재은 교수는 여러 가지 점을 들어 해경의 해체가 피할 수 없는 어쩔 수 없는 사실이라고 하였다. 우선 해경이 그 동안 해난 구조 업무를 준비하지 않았다는 사실이 구조과정에서 밝혀졌다고 주장하였다. 그 근거로 “민간 어선들의 구조 노력이라든지 또는 해군의 구조 시도, 또는 바지선의 활용 과정에서 나타난 이해할 수 없는 부분”들을 지적하였다.

또한 해경이 현재 자신에 주어진 임무를 잘 못 수행하는 것뿐만 아니라 오히려 잘못된 기능을 갖고 있다는 점에서 해경 해체는 “징벌적 성향”이 있다고 하였고, 해경 해체를 통해서 “잘못된 기능과 역할에 대해서 올바르게 바로잡는 과정”이라고 하였다. 그리고 해경이 “우리 국민의 안전, 시민 안전, 국민 안전에 대한 도외시한 부분들, 그리고 또 하나는 민간 기업과의 유착 관계” 등의 문제 때문에 새로운 인력 수급을 통한 인적쇄신을 넘어서서 조직 자체의 해체를 통한 기능 재복원이 필요하다고 주장하였다.⁵⁸⁾

(2) 반대의견

세월호 사건과 관련하여 해경의 수색 구조 업무와 관련해서 문제가 발생했다는 점을 지적하고, 중요한 것은 그 문제가 발생하게 된 원인이 무엇인지를 찾아서 이를 토대로 관련 당사자를 처벌하고 제도를 정비하는 등의 노력을 해야 하는 것인데 “그런데 이번 해경 해체 같은 경우는 해경이 수행하는 임무에서 수색 구조와 관련된 임무인데요. 해경이 수행하는 임무에는 여러 가지가 있지 않습니까? 근데 그 수색 구조상의 문제점으로 해경 조직 전체를 해체한다는 것은 너무나 과잉적인 반응”이라고 하여 해경 해체 자체가 문제 해결을 위한 대응이 아니라 세월호 사건의 어마어마한 참사에 대한 정부의 과잉대응에 불과하다고 하였다.

또한 수사나 정보 쪽의 일에 대한 업무를 가중시키고, 구난 구조 업무를 도외시켰다는 지적에 대해서는 인사 시스템을 통하여 극복할 수 있는 사안이라고 하였다. 특히나 수사 기능이 별개로 쪼개져 다른 기관으로 나누어지게 될 경우에

58) 앞의주참조

는 불필요한 장비의 2중 구입 문제 등이 제기될 수 있다는 점을 지적하였고, 해상에서 발생하는 모든 일들은 함정 중심이기 때문에 하나의 함정을 통하여 여러 사안에 대응하는 것이 필요하다고 하였다.⁵⁹⁾

3) 해경 부활의 근거 : 해양주권 수호

대통령 탄핵이라는 사상 초유의 사태로 2017년 5월 9일 조기 대선이 벌어지게 되었다. 이에 따라 주요 정당들은 후보자를 내고 이에 따라 자신의 정책을 및 공약을 발표하게 되는데, 해경과 관련하여서는 주요 5개 정당 후보자가 모두 해경 부활 공약을 내걸게 된다. 더불어민주당 문재인, 국민의당 안철수, 자유한국당 홍준표, 바른정당 유승민, 정의당 심상정 후보는 모두 해경 부활을 자신의 대선 공약으로 제시하였다.⁶⁰⁾ 이러한 점 때문에 해경 부활은 사실상 정권의 향배와 다름없이 기정사실이 되었고, 이에 따라 실재 새로운 문재인 정부에서는 2017년 7월 27일 정부조직법을 개정하고 [법률 제14839호] 해양수산부 의 독립 외청으로 해경을 부활시킨다.

그러나 대통령 선거 이전부터 해경 부활에 대한 의견들이 여러 군데에서 나타나게 된다. 해경 해체 반대 의견들의 논의가 계속해서 이어져 온 측면도 있지만, 사건으로는 중국의 불법어업에 대한 단속 문제가 가장 큰 부활 논의의 촉발제였다. 2016년 10월 7일 인천 옹진군 소청도 인근에서 남서쪽으로 40해리 해상에서 불법조업 중국어선 40여 척이 발견되었고, 해군 함정이 퇴거 및 나포 작전을 실시하였다. 고속단정이 어선 선미를 밀며 도주 방향 전환을 시도하자 다른 중국 어선 둘이 연달아 고속단정을 추돌하여 고속단정이 침몰하는 사태가 발생하였다.⁶¹⁾ 다행히 인명 피해는 없었지만 중국 불법조업 어선이 우리나라 법집행 선박인 해양경비안전본부의 고속단정에 고의적이며 직접적인 공격을 가하여 선박을 침몰시켰다는 사실 때문에 당시 커다란 논란의 대상이 되었다. 참고

59) 앞의주.

60) 한겨레 신문, “대선후보 4명이 ‘해경 부활, 다시 인천으로’ 2017.04.26.일자
(<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/792366.html#csidx2417628ffc1e19e86e599841a12c74b>)

61) 국민안전처 보도자료(공동), “불법 중국어선 단속강화 대책”, 2016.10.11. [참고자료]

로 이후 우리나라는 10월 11일 국민안전처 해양경비안전본부가 단속 강화 대책을 내놓았고, 해양경비법 제17조 제2항에⁶²⁾ 따라 공용화기 사용을 통한 단속을 강화하겠다고 하였다.⁶³⁾⁶⁴⁾

해양경비안전본부 선박이 침몰하자 정치권에서는 해경 부활에 대한 목소리가 나오기 야당뿐만 아니라 당시 여당에서도 나오기 시작하였다.⁶⁵⁾ 우선 국회 농림축산식품해양수산위원회 소속인 새누리당 홍문표 의원이 “삼면이 바다고 해양국가가 돼야 할 상황에서 이제는 과거에 있었던 해양경찰청을 부활할 필요가 있다”고 하였다. 또한 당시 국민의당 박지원 비상대책위원장은 국민의당 원내대책회의에서 해경 함정 침몰 원인에 대해 “해경을 해체한 게 가장 큰 원인”이라고 지목하였다. 국민의당 황주홍 의원 역시 10월 10일 국감에서 “해양 수호 차원에서 해경 부활이 필요하다는 데 여야의 공감대가 있다”고 하였다. 당시 정부 조직법을 개편하여 해양경찰청을 없앤 이후 불법조업 및 우리나라 해양경비력 부실화 우려 등이 해양경찰 부활의 가장 강한 논리이며 이는 해양주권 수호를 위한 국민의 기대와도 관련되어 있는 부분이다.

실제 문재인 대통령은 2017년 9월 13일 해양경찰의 날 기념식에 참석하여, 해경에게 해경 부활의 의미를 되새길 것을 주문하면서, 해경의 주요 임무로 해

62) 해양경비법 제17조 제2항

① 해양경찰관은 해양경비 활동 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 무기를 사용할 수 있다. 이 경우 무기사용의 기준은 「경찰관직무집행법」 제10조의4에 따른다.

1. 선박등의 나포와 범인을 체포하기 위한 경우
2. 선박등과 범인의 도주를 방지하기 위한 경우
3. 자기 또는 다른 사람의 생명·신체에 대한 위해(危害)를 방지하기 위한 경우
4. 공무집행에 대한 저항을 억제하기 위한 경우

② 제1항의 경우 선박등과 범인이 신체나 무기·흉기등 위험한 물건을 사용하여 경비세력을 공격한 때와 대간첩·대테러 작전 등 국가안보와 관련되는 작전을 수행하는 때에는 개인화기(個人火器) 외에 공용화기를 사용할 수 있다.

63) 국민안전처 보도자료(공동), “불법 중국어선 단속강화 대책”, 2016.10.11. [참고자료]

64) 이러한 공용화기 사용 방침에 따라 추후 공용화기를 우리나라 해경이 사용하였지만 중국 외교부 등 당국이 강력히 항의하는 등 양국 간의 외교적 마찰의 빌미가 되었다. 11월 1일 소청도 인근 남서쪽 해역에서 불법조업 어선 나포 과정에서 중국 어선 30여척이 몰려들며 함정을 위협하고, 경비함의 측면을 들이치는 위험한 행동을 하자, 해경은 물리적 경고 방송 뒤 소호포로 불리는 물대포화 M60 기관총으로 경고 사격을 하였다. 이러한 우리나라 해경의 화춘잉(華春瑩) 중국 외교부 대변인은 2일 정례 브리핑에서 불법조업 중인 중국 어선의 강한 저항에 한국이 처음으로 공용 화기를 사용한 것에 대한 중국의 입장을 묻자 “중국은 한국 측의 무력을 사용한 폭력적인 법 집행 행위에 대해 강하게 불만을 표시한다”고 밝혔다. 연합뉴스, 2017.11.02. 한겨레신문, “대선후보 4명이 ‘해경 부활’ 다시 인전으로”, 2017.04.26.

65) 연합뉴스, “고개드는 ‘해경 독립론’... ‘해양수호’ vs ‘바편지 얼마땀다고’”, 2017.10.12.

상에서의 주권 수호를 주문하였다. 또한 “독도·이어도 등 외곽 도서 경비체계” 문제를 지적하고, 어민 생계를 위협하고 어업 자원을 고갈시키는 외국어선 불법 조업 단속을 지시하였다.⁶⁶⁾ 이러한 점에서 해경 부활의 가장 큰 근거이자 국민들의 기대치는 해양주권 수호에 있다는 것을 확인할 수 있다. 영토를 수호하고 이웃 국가 및 다른 나라로부터의 불법 행위로 어민의 생존권이 침해받지 않도록 노력할 것을 대통령이 주문한 것에서 이러한 점을 확인할 수 있다.

3. 해양경비의 문제점

1) 해양경비관련법제 재정비 필요성 검토

(1) 조직법적 재정비 필요성 검토

해경의 지위 재정립을 위해서는 조직법 제정이 필요하다는 의견이 있다.⁶⁷⁾ 그 근거는 해양에서의 경찰 작용은 외국 상선을 대상으로 할 뿐만 아니라 관할 수역이 주권이 미치는 영해뿐만 아니라 접속수역, 200해리 배타적 경제수역 및 경우에 따라서는 200해리 이원 대륙붕에도 미칠 수 있다. 이러한 점 때문에 강력한 법률 집행을 위해서는 강력한 조직법적 근거가 필요하다는 것이 그 주장의 근거이다.

현재 해경 조직의 조직법은 ‘정부조직법’([법률 제14839호, 2017.7.26. 일부 개정 시행]의 제43조의 해양수산부장관 소속의 해양경찰청을 둔다는 것이 가장 기본적인 내용이다. 이를 기본으로 해양경찰청의 기본조직인 해양경찰의 직제에 대해서 규정하고 있는 ‘해양경찰청과 그 소속기관 직제’(대통령령 제28217호, 2017.7.26.시행)가 있다. ‘해양경찰청과 그 소속기관 직제’에서는 해양경찰청의 직무(제3조), 해양경찰청장과 그 직급(제4조), 해양경찰청 차장(제5조), 해양경찰청 하부조직으로서 운영지원과, 경비국, 구축안전국, 수사정보국, 해양오염방제

66) 연합뉴스, “文대통령 “세월호 영원한 교훈으로 삼아야·해경에 국민의 명령”, 2017.9.13.

67) 순길태, “해양경비안전본부 지위 재정립에 관한 연구” 「한국경찰연구」 제14권 제2호, 2015, p.201.

국, 기술장비국을 둔다는 내용(제6조, 제10조~제15조), 대변인(제7조), 기획조정관과 국제협력관의 직급 및 역할(제8조)등에 대해서 규정하고 있다. 이외 해양경찰교육원(제3장), 중앙해양특수구조단(제4장), 지방해양경찰관서(제5장), 공무원의 정원(제6장) 및 한시조직 및 정원(제7장)에 대해서 규정하고 있다. 이외 하부 법규명령인 ‘해양경찰청과 그 소속기관 직제’의 하부 시행규칙인 해양수산부령인 ‘해양경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙’ (해양수산부령 제250호 2017.7.26. 시행)이 있다.

이러한 대통령령(해양경찰청과 그 소속기관 직제)에 따른 조직법적 근거가 있음에도 불구하고 또 다른 조직법적 근거를 요구하는 근거가 무엇인지에 대해서는 이 의견은 규정하고 있지 않다. 다만 이 글이 쓰일 당시에는 ‘해양경찰청과 그 소속기관 직제’가 아니라 ‘국민안전처와 그 소속기관 직제’(대통령령 제25753호, 2014.11.19.제정) 및 ‘국민안전처와 그 소속기관 직제 시행규칙’(국민안전처와 그 소속기관 직제 시행규칙)에 의하여 해양경비안전본부의 기본적인 사항만 규정되어 있는 상황이었기 때문에 이러한 점을 지적한 것이라면 현재 해양경찰청이 해양수산부 소속 독립 외청으로 그 지위를 회복하였고, ‘해양경찰청과 그 소속기관 직제’ 및 ‘해양경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙’이 제정된 상황에서는 더 이상 이러한 비판은 타당하지 않게 된다.

한편으로 미국과 일본의 경우처럼 정부조직법에 해당하는 기본적인 행정조직의 기본 법률을 두고 각각의 부서마다 행정조직법을 국회입법 법률로 따라 두어 행정조직 법정주의를 실현해야 한다는 시각에서 조직법적 정비를 주장한다면 이러한 주장은 타당성이 있는 것이나, 이는 해양경찰 조직법 측면에만 해당하는 문제가 아니라 우리나라 해양조직법 전반적인 문제이므로 우리나라 행정조직법의 개편과 개선 측면에서 이를 접근해야 할 문제라고 할 것이다.

다만 경찰의 경우 ‘경찰관직무집행법’이라는 행정작용법 이외에 ‘경찰법’이라는 경찰조직의 기본적인 내용을 규율하는 행정조직법이 국회 입법으로 법제화되어 있다는 점에서 해양경찰과는 차이가 있다는 점, 그리고 해양경찰이 세월호 사건 이후 조직 해체와 관련하여 이와 관련된 문제점 등 심층적 진단 없이 대통령의 지시만으로 해체가 가능했다는 점 때문에 그 조직법을 국회입법으로 규정해 달라는 요구는 유의미한 요구라고 평가된다.

(2) 작용법적 재정비 필요성 검토

또한 해양경비법이 해양 경찰 행정의 기본 작용법으로 규정되었음에도 불구하고, 해양경찰 행정이 작용법적인 측면에서 문제가 있다는 논의도 있다.⁶⁸⁾ 그 이유는 동법 제5조(다른 법률과의 관계) 제2항에서 ‘해양경비법이 규정한 것을 제외하고는 경찰관직무집행법이 적용된다’고 명시하고 있어 경찰관직무집행법이 보충적 특별법적 성격을 가지고 있다고 규정하고 있는데, 이는 해양에서의 법집행이 선박을 통해서 이루어지는 특별한 성격을 고려하지 않은 것이어서 육상 위주의 작용법을 적용하는 것은 무리가 있기 때문이라고 하였다.

그러나 과연 해양경비법이 일반법이고 경찰관직무집행법이 특별법의 성격을 가지고 있는지 의문이다. 오히려 경찰관직무집행법이 일반법이고 해양경비법이 특별법적인 성격을 가지고 있다고 보는 것이 타당하다. 해양경비법이 해양에서 이루어지는 경찰작용의 특별성을 고려하여 경찰관직무집행법에 대해서 특별법의 성격을 갖는다고 규정한 것이 본 제5조의 입법취지라고 보아야 할 것이다. 따라서 특별법이 규율하고 있지 못한 경찰 행정작용에 대해서는 일반법인 경찰관직무집행법을 통하여 국민의 권리를 제한할 수 있는 행정작용법적 근거를 마련해준 것이라고 할 수 있다.

따라서 해상에서의 법집행 활동이라는 특수성을 고려하지 못한 입법이 있다면 경찰관직무집행법을 개정하여 이를 검토해야 하는 것이 아니라 특별법인 해양경비법을 보충하여 법의 흠결을 메꿔야 하는 것이다.

2) 해양경비 일원화와 해양안보

(1) 해양경비 활동 일원화

해양경비 활동의 일원화 문제는 해양행정의 여러 분야가 해수부 및 기타 다른

⁶⁸⁾ 상계서, p.203.

중앙 부처와 해양경찰로 분산되어 나오는 문제이다. 세월호 사건의 여파로 이러한 점이 많이 제기된 측면도 있지만, 그 이전부터 제기되어 왔던 부분이다.

우선 해상교통통제가 해양수산부와 해양경찰로 이원화되어 있다는 점이다. 항만 VTS는 해양수산부와 관리하는 반면, 연안 VTS는 해경이 관리하고 있는 이원화가 문제로 제기되었다. 하지만 이 부분은 세월호 사건으로 해경으로 관리가 일원화되었기 때문에 문제점이 해소되었다. 또한 선박운용과 관련하여 일정기준의 기술 또는 기능이 있어 특정한 업무를 수행할 수 있는 해기사 면허는 그 관리를 지방해양수산청이 하고 있다. 다만 동력수상레저 및 요트면허는 해양경찰이 하고 있어 이 역시 행정 일원화에 대한 논의가 제기되고 있다. 이 외에 항만보안관리가 지방해양수산청, 국정원, 경찰청 등으로 분산되어 있는 점도 문제로 지적되고 있다.⁶⁹⁾

이러한 문제점은 여러 군데에서 나타나고 있는데, 해양수산부와 해양경찰청이 해양 경찰 행정 작용을 같이 하고 있다는 문제점 때문에 나타나는 현상이고 하면서 동시에 육상 경찰과 해양경찰이 나뉘어져서 나오는 현상이 대부분이다.

(2) 해양경비 확대에 따른 문제

이러한 일원화 문제는 (협회의) 해양경비 분야에서는 해군과의 협력 문제로 나타나게 된다. 1982년 해양에서 유엔해양법협약이 제정되어 연안국의 관할권이 확대되자 해양경찰의 임무는 해적과 해상범죄 단속이라는 전통적인 경찰행정의 임무에서 해양주권 및 해양영토 수호 임무에 강조점이 놓이게 된다.

해군의 해양주권 수호 임무는 형태로는 외곽 해양경계선 경비 및 불법조업어선 나포 및 검색 등으로 나타난다. 장소적으로는 영해기선을 중심으로 200해리 경우에 따라서는 200해리 이원의 대륙붕이 있는 지역까지 먼 바다로 확대되었다. 이렇게 해양주권 수호 임무가 확대되고 해경의 임무에 국가의 통합성 보호를 위한 해양안보적 성격이 가미되자 해군과 해양경찰의 임무가 중첩되는 현상이 발생하고 상호 협력의 필요성이 제기되고 있다.

69) 최영출 외, 「신 해양행정 집행모델 개발」 (해양경찰청 연구보고서, (2012.10), 59쪽 이하를 참고로 작성.

해양에서 해군과 해양경찰의 조우는 한 국가 내에서는 먼저 협력의 문제로 귀결되어야 한다. 물론 상호 협력 문제뿐만 아니라 상호 권한 및 관할권 배분의 문제로 나타나기도 한다는 점도 무시할 수 없는 대목이다.

해양경비의 확대로 다른 국가의 해양경비력과 해양에서 조우할 가능성도 늘어나고 있다. 해상에서 다른 국가의 해양경비 세력과의 충돌은 상호 무력 충돌 가능성을 내포하고 있다. 다른 국가와의 관계에서는 해양경찰 상호간의 충돌 혹은 더 나아가서 해양경찰과 다른 나라 해군의 충돌 양상으로까지 변질 수 있는 상황이다. 따라서 해양경비에 있어서 법 집행력의 행사는 국제법과 그 중에서도 유엔해양법협약에 따라서 이루어져야 한다.

또한 전시에 해군과 해경은 협력하도록 되어 있으며 통합방위법에 따라 해양경찰청은 통합방위작전의 수행에 필요한 ‘국가방위요소’가 된다.⁷⁰⁾ 적이 침투·도발하여 적의 대규모 병력이 침투한 경우(갑종사태), 일부 또는 여러 지역에서 적이 침투한 경우(을종사태), 적의 침투 도발이 예상되거나, 소규모 적이 침투한 경우(갑종사태)의 경우에는 통합방위작전이 통합방위본부장에 의하여 시행된다(제2조, 제15조 등). 이 때 해양경찰 역시 통합방위를 해군과 함께 해상에서 시행하여야 하나, 이에 관한 세부적 사항이 기술되어 있지 않다는 점이 문제이다. 통합방위법에는 포괄적 통합방위본부의 구성에 대해서만 규정하고, 실제 개별적인 사항은 추후 통합방위에 따라 이행되도록 너무 포괄적으로 규정되어 있다.

70) 통합방위법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "통합방위"란 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 국기를 방위하는 것을 말한다.
2. "국가방위요소"란 통합방위작전의 수행에 필요한 다음 각 목의 방위전력(防衛戰力) 또는 그 지원 요소를 말한다.
 - 가. 「국군조직법」 제2조에 따른 국군
 - 나. 경찰청·해양경찰청 및 그 소속 기관과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰기구다. 국가기관 및 지방자치단체(가목과 나목의 경우는 제외한다)
 - 라. 「예비군법」 제1조에 따른 예비군
 - 마. 「민방위기본법」 제17조에 따른 민방위대
 - 바. 제6조에 따라 통합방위협의회를 두는 직장

3) 해양경찰작용과 국제해양법 합치성

해양경찰 작용에서 가장 중요한 것은 선박에 대한 통제이며, 해양경비법 제 12조는 i) 다른 선박의 항행 안전에 지장을 주거나 진로 등 항행상태가 일정하지 아니하고 정상적인 항법을 이탈하여 운항되는 선박 등, ii) 대량파괴무기나 그 밖의 무기류 또는 관련 물자의 수송에 사용되고 있다고 의심되는 선박등, iii) 국내법령 및 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반하거나 위반행위가 발생하려 하고 있다고 의심되는 선박 등에 대해서 해상 검문·검색을 할 수 있다고 하였다. 다만 단서를 통하여 우리나라 선박이 아닌 외국 선박에 대해서는 이법이 아니라 체결·비준한 조약 내지는 일반적으로 승인된 국제법에 의하여 실시하는 것으로 하여 기본적인 유엔해양법협약에 따라 선박에 대한 검문·검색을 할 수 있도록 하였다.

또한 위의 선박이 해상검문을 따르지 않을 경우 제13조는 선박을 추적 나포할 수 있다고 하였으며, 다만 외국 선박에 대해서는 유엔해양법협약에 따라 추적 나포할 수 있도록 하였다.

대체적으로 유엔해양법협약을 고려하여 이를 존중한 입법이며, 유엔해양법협약에 대한 국내 이행입법이라고 할 수 있다. 하지만, 다음과 같은 점에서 약간의 문제가 있다. 일단 영해에서의 해양경비의 경우 우리나라 선박에 대해서는 해양경비법, 경찰관직무집행법 및 그리고 형사소송법이 정한 요건에 따라 해양경찰 법집행 활동을 하면 충분하다. 유엔해양법협약을 적용할 필요가 없다. 다만, 실질적으로 우리나라 선박이 맞지만 편의치적인 경우에는 국내법을 적용해야 하는 것인지 아니면 이러한 선박도 외국 선박으로 보아 체결·비준한 조약 내지는 일반적으로 승인된 국제법, 즉 유엔해양법협약에 의하여 이를 집행해야 하는지 의문이 제기될 수 있다. 이 부분을 입법적으로 해결하는 것이 필요하다.

타국 선박에 대해서는 무해통항권이 적용된다. 따라서 무해하지 않는 선박의 통항에 대해서는 우리나라 해양경찰이 정선을 명령할 수 있다. 다만 이때에도 나포를 할 수 있는 것인지에 대해서는 의견이 나뉘어져 있다.

접속수역에 대해서는 관세·재정·출입국 관리 또는 위생에 관한 법령의 위반 방지 및 연안국의 영토나 영해에서 발생한 위의 법령 위반에 대한 처벌을

위해서는 필요한 통제를 할 수 있다. 이때에도 선박에 대해서 정선 명령을 할 수 있으나 나포를 할 수 있는지에 대해서는 똑같이 의견이 나뉘어져 있다.

EEZ에서는 기본적으로는 기국주의가 적용된다(제94조, 제58조). 따라서 해양 경비법상 “원해수역”에 대해서는 우리나라 선박 이외의 선박에 대해서는 법 집행권을 행사할 수 없기 때문에 해상 검문·검색이나 추적·나포를 할 수 없다. 다만, 공해자유 원칙의 예외에 해당하는 경우 노예매매, 해적행위, 마약 등 불법거래, 무허가방송 등의 경우에만 임검권(제110조), 추적권(제111조)을 행사할 수 있다. 그러나 타국 선박에 대해서도 배타적 경제수역 내 우리나라가 가지고 있는 주권적 권리를 침해한 경우에는 이에 대해서 우리가 법집행관할권을 행사할 수 있다. 그러나 물리력을 사용한 검문·검색이나 추적·나포를 할 수 있는 범위에 대해서는 유엔해양법협약 자체가 불분명한 부분이 있다. 이에 대해서 좀 더 명확하게 규정할 필요가 있다.

이러한 점을 놓고 보면 개별 수역에서 해양경비 활동을 할 경우 특히 외국 선박을 통해서 관할권을 행사할 경우 유엔해양법협약의 내용에 따라 해양경비 활동을 해야 하는데 이에 대한 명확한 규정이 필요한 부분이 있다.

4) 해양경비자원의 문제

해양경비의 특성을 살펴보면, 해양이라는 넓은 범위에서 선박과 항공기를 기반으로 활동하고 있으며, 기상과 같은 자연환경의 영향이 크고, 단위 경비세력이 다양한 임무를 수행한다. 그리고 함정, 항공기와 같은 장비 의존성이 높아 활동의 비용이 높고 고도의 경비장비와 시스템을 필요로 한다.⁷¹⁾ 이러한 해양 경비 특성을 볼 때, 적정 수준의 해양경비력을 확보하기 위해서는 무엇보다 함정과 항공기와 같은 장비를 확충하고 가용장비를 효율적으로 운용할 수 있는 자

71) 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8., pp.18~21.

원활용체계를 강화하는 것이 매우 중요함을 알 수 있다.

해양경비 임무수행의 특성을 고려하면서 우리나라 해경이 보유하고 있는 해양경비자원의 현황과 선진국의 해양경비자원 현황을 비교할 때 우리의 해양경비자원 여건의 문제점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 광활한 해양의 공간범위를 효과적으로 경비하기 위한 입체적 경비세력을 확보하지 못하고 있다. 미국과 일본 등 선진국의 해양경비는 1990년대 이전부터 해·공의 입체경비개념을 기반으로 세력을 증강하고 있으며, 미국과 일본은 이미 함정위주에서 해·공의 입체적 임무수행을 위한 해양경비용 장비세력을 적정한 수준으로 확보하고 있다. 이에 반해 우리는 함정에 비해 항공세력이 열악한 수준에 머무르고 있는 실정이다.⁷²⁾ 입체적 임무수행을 위해 항공세력의 추가 확보가 필요하지만, 기존 함정과 항공기의 성능 개선도 함께 추진되어야 한다. 해경이 보유한 함정 가운데 약 20.3%가 내구 연한을 초과한 노후함정이지만 대체건조가 늦어져 함정 자체의 안전은 물론 임무수행이 제한된다는 지적이 있었다.⁷³⁾ 그리고 현재 해양경찰이 보유하고 있는 헬기 가운데 40%가 야간 임무수행이 불가능할 정도이며, 필요 항공자산의 50% 미만의 세력확보에 그치고 있다는 문제가 제기되었다.⁷⁴⁾

따라서 기존 경비자원의 현대화를 통해 경비세력의 강화를 추진해야 한다.

둘째, 해양경비세력의 증강에 필요한 예산확보가 어렵고 유지비용 또한 증가함에 따라 제한된 해양경비자원의 운용 효율을 제고할 필요성이 증가하고 있다. 해양경비세력의 증강과 현대화를 위한 전력증강사업에 막대한 국가예산이 소요되고 획득기간도 장기화되는 등의 문제⁷⁵⁾를 극복하기 위해서는 경비자원의 운용 효율화가 병행되어야만 한다.

셋째, 장비 의존도가 높고 해양이라는 전문성이 요구되는 해양자원 운용의 특성에 비해 새롭게 충원되는 해양경찰의 해양전문성이 부족하다는 지적⁷⁶⁾이 있

72) 상계서

73) 뉴스1, “세월호 참사 겪고도...해경 보유 함정 5정중 1척은 노후”, 2015.9.1.일자 기사(<http://news1.kr/articles/?2400181>, 2017/10/16 접속)

74) 뉴시스, “해경 헬기 40% 야간 임무수행 불가능”, 2017.10.24.일자 기사 (http://www.newsis.com/view/?id=NISX20171024_0000126317&clD=10818&plD=10800#, 2017/10/24 접속)

75) 해양경찰청, 「선진 치안경비시스템 구축을 위한 장비선진화 연구」, 2013.11, p.269.

다. 이러한 문제는 각종 정비대상 장비의 정비불량과 같은 문제로 이어질 수도 있다. 특히, 부산에 소재한 해경 정비창이 노후화되어 확장하나 제2정비창을 추가하는 등의 요구를 충족하기에 많은 예산이 소요되어 사업추진이 지연되고 있어 해양경비에 필요한 모든 영역의 기능을 해양경찰청이 보유하기 보다는 전문화된 조직을 활용하는 등의 유연한 대안의 검토가 필요하다.

76) 연구자의 해양경찰청 담당자 면담(2017.9.7) 결과

제4장

해양경비력 강화 방안 《

1. 해양경비력 강화의 기본방향

해양영토와 관련한 한반도 및 국제적 동향을 볼 때, 주권국가로서 해양경비력의 강화 필요성은 충분히 공감할 수 있을 것이다. 해양자원의 개발 경쟁이 심화되고 영토수호에 대한 국민적 요구가 높아지면서 해양경비세력의 증강은 필수적인 조치이다.

이러한 해양경비력의 강화는 신속하고 지속적으로 추진되어야 하지만 중장기적 계획에 따른 안정적으로 추진되어야 할 것이다. 이런 관점에서 해양경비력 강화를 위한 추진을 위한 기본방향을 제안하자면 다음과 같다.

첫째, 힘의 균형을 유지해야한다. 우리나라는 중국과 일본의 사이에 위치하고 있고, 두 나라와의 해양경계 획정이 완전하게 합의되지 않은 상태이기 때문에 분쟁 발생의 가능성이 여전히 존재한다. 이러한 때에 중국과 일본은 자국의 해양경비를 강화하고 유사시 대응능력을 키우기 위해 조직, 장비, 인력 등의 모든 면에서 전력을 증강시키고 있다. 두 강대국에 맞서 우리의 해양자원과 영토를 지킴으로써 해양주권을 수호하기 위해서는 힘의 균형 유지가 절실하다. 이는 한·중·일 간의 해양분쟁이 국제안보정세 변화와 역내 국가들 간의 세력불균형이 심화될 경우 군사적 무력충돌 발생의 가능성도 예상된다는 측면에서 더욱 절실하다.⁷⁷⁾ 특히, 자원의 이용·개발 경쟁이 치열해짐에 따라 국가 간의 군사력 충돌보다는 그보다 낮은 수준의 경비력의 충돌 가능성이 높기 때문에 이에 대한 대비가 필요한 것이다.

둘째, 심리적 억제력 확보가 필요하다. 중국의 해경 함정이 대형화하면서 무장까지 강화하는 것은 유사시 활용 가능한 화력을 갖추기 위함이지만, 상대에게

77) 강희각, 「한·중·일 해양분쟁 심화요인과 그 함의에 관한 연구」, 한남대학교 박사학위논문, 2013., p.8.

위압감을 느끼게 함으로써 사전 억제력을 키우는 효과도 있기 때문이다. 따라서 사전 예방력을 제고하기 위해서는 외부세력으로 하여금 침범이 불가하다고 인식하게 만들 필요가 있다. 이를 위해서는 언제 어디로든 침범할 수 없을만큼 빈틈없는 경비체계를 갖추고 단호하고 철저한 경비능력을 보여줘야 한다.

셋째, 해양경비에 필요한 적정 자원을 확충하고 효율적 운용체계를 갖춰야 한다. 해양경비수요에 적정한 수준의 해양경비자원을 확보하기 위해 부족한 자원을 확충함과 동시에 현대화 및 성능 개선을 통한 자원의 질적 향상을 추진해야 한다. 우리의 해역 환경에 적합한 경비자원 운용기법의 개선을 통해 제한된 자원의 활용을 극대화할 수 있는 체계를 지속적으로 추진해야 한다. 아울러 물적 장비뿐만 아니라 인적 능력의 향상과 임무수행의 안전을 제고하는 노력도 필요하다. 이러한 필요성은 해양경찰청 역시 공감하면서 최근 해양경비의 발전방안 마련을 위한 별도의 연구⁷⁸⁾를 수행하기도 하였다.

넷째, 국민의 신뢰를 받아야 한다. 오랜 전통을 가진 해양경찰청이 갑작스럽게 해체되었던 아픈 과거는 일시적인 과오도 있었지만, 해양경찰청에 대한 국민들의 신뢰가 약했기 때문에 일어날 수 있는 사태였다. 확고한 해양경비력을 갖추기 위해서는 조직의 안정이 필요하고 이를 뒷받침하는 것은 국민의 안정된 지지라 할 것이다. 국가와 국민의 안전을 가장 우선으로 하는 조직으로 거듭나면서 신뢰를 회복한다면, 조직의 안정은 물론 임무수행 기반의 확장도 쉽게 이루어질 수 있을 것이다. 해경의 국민 신뢰회복은 최근 해양경찰의 기념식에서 문재인 대통령이 해경의 첫 번째 과제로 제시한 것이기도 하다.⁷⁹⁾

다섯째, 적극적 발전모델을 개발해야한다. 세계 각 해양국가들은 서로 다른 형태의 해양경비조직을 보유하고 있다. 해군과 유사한 준군사적 조직, 유사 정부기능을 집중한 조직, 경찰조직의 형태로 구분될 수 있는데,⁸⁰⁾ 각 나라의 경비여건과 정부조직의 특성에 따라 발전된 것이다. 미국, 중국, 일본의 해양경비조

78) 해양경찰청 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8.

79) SBS 뉴스, “문, 해양경찰의 날 기념식 참석...국민 신뢰 회복해야”, 2017.9.13.일자 방송
(http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004392664&plink=ORI&cooper=NAVER, 2017/10/10 접속)

80) 양희철, “해상갈등의 점증적 제고와 우리나라 해양법집행세력 운용방향”, 해양경상화 포럼 발표자료, 해양환경안전학회, 2017.4., pp.9-10.

직도 서로 차이가 있는데, 우리나라의 해경은 경찰신분을 지닌 집중형이라 할 수 있다. 해양경찰청이 다시 출발하는 시점에서 다양한 상황과 경비수요에 최상의 역량으로 임무를 수행할 수 있는 적정 모델을 고민하고 발전시켜야 할 것이다. 예를 들면, 제2의 해군 역할이나 원해에서의 임무를 수행할 수 있는 조직으로의 개선을 검토하는 것이 될 것이다.

2. 해양경비력 강화 추진방향

1) 조직 및 기능분야

(1) 협력 강화 및 연락 체계 강화

가. 해군과의 협력 강화 : 해양경비법 제10조 개정 필요성

해군과의 협력 해양경비법 제10조는 해양경비 활동과 관련하여 긴급한 사안이 있을 경우 협의체를 운용하도록 되어 있는데, 여기에 국방부(해군)가 빠져 있다.⁸¹⁾ 해양경비법의 정비를 통하여 국방부 특히 해군과의 협력을 규정해야 할 필요가 있다.

나. 다른 국가 해경 및 해군과의 관계

기본적으로 법집행 기관인 해군은 다른 국가의 해양경비 세력과 법집행을 위한 협력의 관점에서 이 문제를 접근해야 한다. 실제 우리나라 해양경찰 역시 이러한 관점에서 다른 나라 해경과 많은 협력 메커니즘을 마련하고 있다.

다만, 독도 문제 및 이어도 문제, 불법조업 문제 등으로 우발적으로 다른 나

81) 해양경비법 제10조(협의체의 설치 및 운영)

① 해양경찰청장은 해양경비 활동과 관련하여 긴급한 사안이 있을 경우 신속한 정보의 수집·전파 등 업무협조를 위하여 외교부, 해양수산부 및 경찰청 등 관계 기관과 협의체를 설치하여 운영할 수 있다.

라 해양경비 세력 혹은 더 나아가서 해군과 충돌하는 상황을 완전히 배제할 수는 없다. 따라서 이러한 충돌 가능성을 염두에 두고 충돌 시 매뉴얼을 준비하는 것이 필요하다.

실제 중국과 일본의 경우 센카쿠/다오위 다오를 두고 상호 충돌하고 있으며, 현재 시점에서 중국은 상시로 중국 공선(公船)이 수백여 척을 중국 어선을 대동하고 무리지어 센카쿠/다오위 다오 인근 수역을 '사실상' 점령하는 행태를 보이고 있다. 우리와 이웃 국가 사이에서는 이러한 충돌이 발생하고 있지는 않지만, 이러한 긴장 상황을 비롯하여 여러 가지 충돌 시나리오를 두고 이에 대비한 대응 매뉴얼을 개발할 필요가 있다. 특히 독도 주변 수역에서 2006년 한국의 해류조사선이 독도 인근해역 해양조사에 나서자 일본 정부가 순시선을 파견해 대치국면이 벌어진 상황이 있었고, 당시 관방장관이던 아베신조 현 일본 수상이 노무현 전 대통령의 발포 명령으로 독도에서 한일 간 총격전이 벌어질 뻔 했다고 말한 바도 있다.⁸²⁾ 이러한 점을 상기한다면 대응 매뉴얼은 반드시 이를 준비할 필요가 있는 것이다.

다. 어업지도선과 협력 강화

불법어업 단속에 있어서 해양수산부 소속 어업지도선과 함께 협력할 필요가 있다. 현재 해양수산부 소속 어업지도선은 68척(2016년 자료 참조)이며 그 중에서 10년 이하의 선박이 약 20척에 불과할 정도로 신규 어업지도선이 부족하지만 그 중 절반에 해당하는 10척은 1000천 톤 이상의 선박일 만큼 규모가 있으므로⁸³⁾ 해양경찰과의 협력을 통하여 단속의 시너지 효과를 내는 것이 필요하다.

또한 지자체 소속 어업지도선의 경우 노후화로 그 역할을 제대로 담당하지 못하고 있는 것으로 드러나고 있다.⁸⁴⁾ 노후화가 문제이긴 하나, 기본적으로 단속

82) 2010년 10월 9일 도쿄도 타쿠쇼쿠대학의 창립 110주년 심포지엄에서 아베신조 현 총리가 당시에는 이전 총리의 신분으로 이같은 비화를 소개를 한바 있다. 머니투데이(조철희 기자), 2010.10.10 "盧 전 대통령 '발포 명령에 일본함 회항' 참조

83) 해양수산부, 소통바다(행정정보공개)부서별사전공표정보, "국가어업지도선 현황" 참조
<http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=9957&boardKey=2&searchEtc5=code281&menuKey=341¤tPageNo=1>

84) 수산경영신문, "지자체 소속 어업지도선 방치 수준" (2017년 11월 6일) 참조

으로 단속하기 어려운 점이 문제라고 파악된다. 해수부 소속의 어업지도선과 지방자치단체의 어업지도선이 해경의 불법어업 단속에 함께 협력한다면 좋은 결과를 얻을 수 있을 것이다. 따라서 가장 규모가 큰 해양경찰이 주도하여 불법어업 단속에 대한 방안을 마련하는 것이 필요하다.

(2) 대양 해군과 해경의 역할 분담

가. 국가함대 개념 도입 검토

미국은 국가함대(National Fleet) 개념을 운용하고 있다. 국가함대란 조직적 실체가 아니라 해군과 해양경비대의 전력을 통합적으로 운용하는 개념으로 양 기관의 전력의 공통성과 상호운용성을 극대화하는 것을 목표로 하고 있다. 미국이 탈냉전 이후 제한된 예산으로 해양에서의 최고도 능력을 국가에 제공하기 위하여 해안경비대가 함정 항공기 등 전력·기반시설·인력 등 다양한 분야에서 해군과의 맞춤형 통합을 위해 협력하는 과정에서 탄생한 것이다.⁸⁵⁾

미국은 1998년 1차 국가함대정책 공동성명서를 발표한 이후 3차례에 걸쳐 공동성명서를 채택하였고, 2004년 조지 부시 대통령은 훈령을 통하여 국방부장관과 국토안보부장관에게 국가함대 개념 개발을 지시하였다. 이에 따라 2005년 국가안보전략서(NSMS: National Strategy for Maritime Security)가 작성되었다. 또한 미 해군참모총장과 미 해안경비사령관은 국가안보전략서 이행을 위하여 2006년 국가함대(National Fleet) 개념을 정립하였다.⁸⁶⁾ 2014년에는 ‘국가함대계획서’를 공동 발표하고, 매년 국가함대 계획 추진 상황을 점검하고 있다.⁸⁷⁾

국가함대 개념은 다음을 특징으로 하고 있다. 첫째, 해경과 해군의 상호 자원의 운용가능성 및 보완성을 확보하고 함정, 선박, 항공기 등의 지휘 통제가 가능하도록 한다. 둘째 공통전력에 작전 기획 및 교육 훈련, 군수 지원을 공통으

85) 양정승, “새로운 해군해경 협력모델이 될 국가함대 정책”, KIMS Periscope 제15호(2015년 10월 11일) 참조

86) 정삼만, “미국 국가함대 개념에 대한 이해와 진실”, 『한국해양안보포럼』, 2015년 제1호(07월)

87) 앞의글.

로 기획한다. 셋째, 국가함대는 전력 투사 및 국토 안보 및 방어에 이르기까지 광범위한 국가안보적 임무요소를 지원한다.

다. 2016년 「해경·해군 정책서」

우리나라 해군과 해양경찰은 상호 협력을 위한 기본적인 토대 마련을 시작한 상황이다. 해군과 해양경찰 사이의 협력은 해양경찰이 국민안전처의 해양경비안전본부로 있을 때 추진된 바 있다. 2016년 9월 9일 국민안전처와 해군은 「해경·해군 정책서」를 발간하고 「공동 비전 및 발전방향, 정책지침」을 발표하였다.⁸⁸⁾

「해경·해군 정책서」는 2030년까지 해군과 해양경찰이 추진해야 할 공동비전과 발전방향, 정책지침 및 세부지침을 제공하기 위한 목적에서 작성되었다. 이 문서의 성격을 본 정책서는 해군과 해경의 상호운용성을 증진하고, 해양안보 및 해양안전 분야의 교류협력에 관한 지침을 제공하기 위한 최상위 기획문서라고 설명하였다.⁸⁹⁾ 기본적으로 이 정책서는 현재의 한반도 해양안보 안전 상황을 북한의 위협이 증대하고 있으며, 주변국간 해양경쟁이 심화되고 있는 상황으로 이해하고 있다. 이러한 환경에서 해군의 역할을 북한 및 주변국의 위협으로부터 국가를 방위하고, 해양활동과 해상 교통로를 보호하며, 세계평화유지활동에 참여하는 것이라고 보고 있다.⁹⁰⁾ 해양경찰의 역할은 어로보호 활동과 해양영토 주권 수호를 그 목적으로 하고 있다. 두 기관의 역할이 다른 가운데 이 보고서는 해군과 해양경찰의 상호운용성이 작전 분야로 한정되어 있는 점을 지적하고

88) (참고) 국민안전처 보도자료, 2016.9.9. “안전한바다를 위해 해경 해군 손을 잡다.” 이 보도자료에 따르면, 「해경·해군 정책서」는 공동비전으로 “국가보위와 해양안전관리를 보장하는 선진 해경해군”을 채택하고, 공동 발전 방향으로 i) 해양영토를 수호하고 국민의 자유로운 해양활동을 보장, ii) 전방위적 해양방위역량을 구축하여 해양안보안전 강화, iii) 상호운용성을 강화하여 최고도의 합동성을 구현이라는 3가지 발전 방향을 채택하였다. 그리고 공동 정책 지침으로는 i) 비군사적 해양위협 대응 협력체계 강화, ii) 전방위적 해양안보안전 역량 강화, iii) 공고한 파트너십 구축, iv) 해양안보안전 법령 정비이다. 「해군·해경 정책서」를 발간하게 된 배경으로 해군과 해양경찰은 북한의 해상도발 위협 증대, 해양 재난사고 증가, 중국어선 불법조 및 해양 관할권 문제 심화 등 상호 교류 및 공동 대응의 필요성이 증가한 때문이라고 하였다. 이러한 상호 교류는 작전분야 위주의 협력을 넘어서 해양재난 대응, 환경오염 대응, 해양주권 수호, 해양질서 유지, 교육훈련, 군수물자 표준화 다양한 분야로 협력들을 넓혀 나갈 것이라고 하였다. 특히 현존전력은 물론 향후 건조하는 함정까지 상호운용성을 강화한다는 계획도 세웠다.

89) 해군본부·해양경비안전본부, 「해경·해군 정책서」(국가 해양력 강화를 위한 「해경·해군 정책서」(2016-2030)), 2-1 참조.

90) 위의 정책서, 2-6-1 참조 3-8-2 참조.

이를 확대하고 교류를 활성화시키는 것을 목표로 제시하였다.⁹¹⁾ 이를 위한 세부 추진계획으로 i) 해양재난 대응 협력체계 강화, ii) 해양주권 수호 및 국민 권익 증진, iii) 해양 환경오염 방제체계 발전, iv) 국제 해양안보·안전 협력 발전을 제시하였다.⁹²⁾

「해경·해군 정책서」가 미국의 국가함대 개념을 추구하고 있는 것인지 알 수 없으나, 일단 우리나라 역시 해군과 해양경찰 모두가 상호운용성을 강화하고 협력을 강화하자는 점에 대해서는 어느 정도 목표를 같이하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 다만, 세부적 계획 추진을 위한 청사진과 분야별 계획은 아직 세세하게 마련하지 못한 상황이다.

이러한 협력 관계는 지속적으로 추진되는 것이 필요하며 해양경찰이 다시 독립 외청으로서의 지위를 회복하여 해양수산부 소속으로 돌아온 이후에도 지속되는 것이 필요하다. 2016년에 이미 시작한 바와 같이 NLL 북한 접경지역에 대한 불법조업 어선의 합동 단속과 같이 해군과 해경의 협조가 필수인 부분이 있다. 이러한 분야에서는 지속적으로 협력을 확대해 나가는 것이 필요하다.

라. 현재의 협력 수준 점검

해군과 해양경찰은 ‘통합방위법’에 따라서 유사시에는 해군이 해경을 통제하고, ‘수상에서의 수색구조 등에 관한 법률’에 따라서 재해재난 시에는 해양경찰이 해군 전력을 통제할 수 있도록 법제화되어 있다. 그러나 세부적으로 정교하게 작성된 협력 방안은 존재하지 않는 것으로 파악된다. 통합방위법에 따르면 해경은 통합방위작전 수행에 필요한 ‘국가방위요소’가 됨에도 불구하고, 해양경비법 제10조는 해양경비 활동과 관련한 협의체 구성 대상에서 해군을 제외하고 있는 등 실제 법제도 측면에서 해군과 해경의 협력은 상당히 지지부진한 상황이다.

「해경·해군 정책서」는 미래 상호운용성을 강화하기 위해서는 해군과 해양경찰의 전력건설이 필요함에도 불구하고, 법적근거가 부재하고 있다는 점을 지적

91) 위의 정책서, 3-8-2, 3-8-7 참조

92) 위의 정책서, 4-32-1, 4-32-10, 4-32-25, 4-32-31 참조

하고 있다.⁹³⁾ 해군과 해양경찰의 협력이 아직 미비한 상황이라는 점을 확인할 수 있는 대목이다. 특히 현재 상황에서는 국가 위급 상황이 생긴다고 하더라도 해군과 해경은 상호 간에 정보 교환 및 명령 전달도 어려운 상황이다. 해군과 해경이 평시 합동작전 때 상호 교환하는 음성통신망의 도달거리가 제한되는 등 상호운용성이 상당히 떨어지기 때문이다. 또한 통합방위상태가 선포되더라도 해군과 해경 간의 합동 교리 및 교범도 존재하지 않고 있는 상황이다.⁹⁴⁾

마. 대양해군과 해양경찰의 역할 분담

현재 우리나라 해군과 해경의 협력은 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다. 우선 해군과 해경의 상호 협의 기능을 강화하는 것이 선행되어야 할 것이다. 하지만 더 나아가, 해군과 해경의 역할이 날로 강화되고 장비도 계속적으로 고도화 선진화되어 가고 있는 상황에서 상호 간의 운용성을 강화하기 위하여「해경·해군 정책서」에 따라 두 기관의 지속적인 협력 관계를 추진하는 것을 고민해야 할 것이다. 또한 필요하다면 우리나라도 국가함대 개념을 도입하는 방안을 검토해야 한다.

이와 더불어서 해군과 해경의 협력 중·장기적 과제로 고민해야 할 부분이 바로 이북 접경지역 해양경계 경비 임무 이전이다. 추후 한반도 긴장 완화와 평화장착을 위해서는 접경지역에서의 군사 충돌 완화가 필수적으로 요구된다. 따라서 장기적 관점에서는 서해 5도 지역 및 서해 NLL 그리고 동해 NLL 인근 지역의 해양경비 및 해양 경계선 경비 활동에 대해서는 해경이 이를 수행하는 방안을 검토하는 것이 필요하다. 이 경우 해군으로서는 대양해군으로 나아가기 위한 발판을 마련할 수 있을 것이다. 다만 이 경우 해양경찰 및 해군의 함정운용과 관련하여 협력 체계가 마련해야 할 것이며, 장비 개선 방안도 논의되어야 할 것이다. 이러한 운영은 해군의 대양해군 추진 전략과도 일맥상통하며, 동시에 대양해군 전략을 공허한 전략으로 만들지도 않을 뿐만 아니라, 해경을 우리나라

93) 위의 정책서, 2-6-6 참조.

94) 경향신문, “해군과 해경, 합동작전 때 음성통신망 상호운용성 부족”, 2015.09.16. 일자

안보를 위한 또 하나의 전력 축으로 상정하는 것이어서 그 의미가 크다고 할 것이다.

(3) 새로운 업무 영역

일본 해상보안청은 영해 및 EEZ에서의 해양권익을 확보하기 위해 그 기초가 되는 해양 정보를 정비하기 위해 해저 지형조사를 추진하고 있다. 측량선에 탑재한 멀티 빔 계측기를 통하여 해저지형 및 지각구조를 탐사하고 있다.⁹⁵⁾ 이러한 멀티 빔 계측기는 석유 탐사를 위하여 사용되며, 사실상 일본은 해상보안청이 석유 탐사 및 자원 탐사를 시행하고 있다.

우리나라의 경우 해도 제작은 국립해양조사원이 담당하고 있으며, 해양과학조사는 주로 한국해양과학기술원이 담당하고 있다. 다만, 석유 및 천연가스의 탐사를 위한 탄성과 검사는 한국지질자원연구소가 담당하고 있다. 해양과학조사의 측면에서 석유 및 천연가스의 탐사를 진행하고 있지만, 실질적으로 중간선 부근이나 그 너머까지 해양 석유 및 천연자원의 탐사가 어려운 상황이다. 이러한 점에서 해상 법집행 기관인 해양경찰이 석유 탐사를 진행할 경우 다른 나라로부터의 압력을 뚫고도 자원 탐사를 할 수 있다는 이점이 있다.

현 정부의 국정과제 가운데 하나인 해양공간계획체계의 도입이 추진되고 있는데, 이를 위해서는 해양관리를 위한 다양한 조사정보를 필요로 한다. 현재 국립해양조사원을 비롯한 해양조사 전문기관에서의 조사정보가 축적되고 있지만, 대부분 해양조사가 선박에 의존하기 때문에 많은 정보를 수시로 획득하는데 어려움이 있다. 해양경비 함정은 우리나라의 관할해역 곳곳을 수시로 항해하면서 항시 경비활동을 수행하고 있으므로 빈번한 항해를 하는 함정에 조사장비를 탑재한다면 보다 많은 해양정보를 수집할 수 있다. 이는 부족한 해양조사 역량을 보완할 수 있는 매우 유용한 방안이 될 것이다. 미국이나 일본의 해양경비조직이 해양조사업무를 수행하고 있는 것도 참고할 수 있다.

⁹⁵⁾ 해상보안청은 선박의 안전항행을 위해 필수적인 해도 및 항해용 전자해도를 제작하여 제공하고 있다.

(4) 업무중요도의 조정

앞에서 살펴본 바와 같이 해양경찰은 해양경비뿐만 아니라 다양한 임무를 수행한다. 해상안전, 수사정보, 해양오염방제 등 여러 분야의 임무들이 제 각각의 중요성을 갖고 철저하게 수행되어야 한다. 하지만 특정 기능의 과도한 성장이 문제로 지적되기도 하였는데, 세월호 사고 이후 해양경찰의 수사권에 대한 지적이 그 예가 될 수 있다. 해경조직이 점차 수사업무를 중시하는 조직으로 바뀌면서 현장직에 비해 수사와 정보계통이 우대받는 구조로 변질되어 구조구난이 홀대받고 해상안전임무 수행이 약화되었다는 것이다.⁹⁶⁾

정부조직법 개정으로 해양경찰청의 조직과 인력은 부활하였지만 수사 관할권에 대해서는 아직 명확하게 정리되지 못했다. 해양수사권을 두고 현재로서는 경찰청과 해양경찰청이 선수사 착수 기관이 수사하는 것으로 협의한 상태이지만,⁹⁷⁾ 수사의 공백 또는 중복으로 인한 혼란을 방지하기 위해 조속한 정리가 필요하다.

해양경찰청의 수사권에 대한 의견은 해체 전 해양경찰청의 수사권을 완전하게 회복해야 한다는 의견과 현재처럼 해상수사권만을 유지하거나 축소해야 한다는 의견이 대립된다. 전자의 경우는 국민인식도 조사결과를 근거로 수사·정보 기능의 복원을 지지하는 의견이 많음을 내세우고, 해상범죄 단속 강화의 필요성을 제기하였다.⁹⁸⁾ 후자의 경우는 “해양경찰이 수사·정보에 치중하면 해양 경비·안전이 소홀해 질 수 있다”는 지적⁹⁹⁾과 각종 사건·사고에 잘 대응하기 위해 현재 체제를 유지해야 한다¹⁰⁰⁾는 것이다.

96) 이데일리, “물으로 나온 해경 수사권 ‘식탐’... 구난구조 실종”, 2014.5.6.일자 기사
(http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01833526606086296&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y, 2017/10/11 접속)

97) 뉴스1, 경찰청장 “해양수사권 경계, 선수사 착수 기관이 맡기로”, 2017.6.19.일자 기사
(<http://news1.kr/articles/?30246232017/10/11> 접속)

98) 순길태, “해양경찰 수사 정보권에 대한 대선공약 검증과 합리적 개선 방안”, 한국해양경찰학회 학술대회 자료집, 2017. pp.25-33.

99) 영남일보, “수사·정보 치중하면 해양경비·안전 소홀”, 2017.06.08. 기사
(<http://www.yeongnam.com/renew/common/printPage.jsp>, 2017/10/11 접속)

100) 연합뉴스, “해경청 부활... 경찰·해경 수사권 놓고 ‘신경전’”, 2017.6.15.일자 기사
(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/14/0200000000AKR20170614124400065.HTML?input=119>)

이와 같은 경찰청과 해양경찰청의 수사권 관할문제는 국민을 최우선으로 고려해 관할권을 조정해야 한다. 육상에서 발생한 해양관련 수협비리는 경찰청이, 선박회사 비리는 선박에 대한 이해가 높은 해양경찰청이 수사를 분담하는 방식이 적절하다는 것이다.¹⁰¹⁾ 이러한 관점에서의 추가적인 검토와 공론화 과정을 거쳐 상세한 수사관할 범위를 결정하는 것이 바람직할 것이다.

수사권의 이관문제가 논란이 되기보다는 부활한 해양경찰의 기능 우선순위에 대해 검토하는 것이 보다 시급하고 중요하다. 지금은 해양경찰청이지만 부활 전의 해양경비안전본부의 업무기능별 중요도를 분석한 연구결과를 보면, 총 15개로 세분한 업무기능 가운데 해양경비가 가장 중요도가 높게 평가되었으며 해상안전이 다음 순으로 나타났다.¹⁰²⁾ 2014년 세월호 사고 이후에 해상안전에 대한 인식과 중요성이 크게 강조되던 상황에서 조사한 결과임을 감안한다면 해양경비의 중요성이 얼마나 크게 인식되고 있는지를 충분히 가늠할 수 있다.

〈표 4-1〉 해양경찰 업무의 중요도 분석결과

구 분		중요도	순위
해양경비안전	해양경비	0.1572	1
	해상안전	0.1172	2
	해양수색구조	0.0653	5
	수상레저	0.0498	10
수사정보	수사	0.0831	4
	형사	0.0902	3
	정보	0.0623	8
	외사	0.0629	7
해양장비기술	해양장비관리	0.0589	9

5m, 2017/10/11 접속)

¹⁰¹⁾ 연합뉴스, “해경청 부활... 경찰·해경 수사권 놓고 ‘신경전’”, 2017.6.15.일자 기사
(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/14/0200000000AKR20170614124400065.HTML?input=119>
5m, 2017/10/11 접속)

¹⁰²⁾ 이만형, “AHP 기법을 활용한 해양경비안전업무의 중요도 분석”, 『한국해양경찰학회보』 제5권 제2호, 한국경찰학회, 2016., pp.154~159.

	해양항공	0.0383	14
	해양정보통신	0.0405	12
	해상교통관제	0.0639	6
해양오염방제	방제기획	0.0258	15
	기동방제	0.0385	13
	해양오염예방	0.0461	11

자료 : 이만형, “AHP 기법을 활용한 해양경비안전업무의 중요도 분석”, 『한국해양경찰학회보』 제5권 제2호, 한국경찰학회, 2016., p.159.

이러한 조사결과와 함께 앞에서 살펴본 중국 불법어선 단속을 포함한 한반도 주변의 해양경비 여건들을 고려할 때, 부활한 해양경찰의 업무기능 중에 해양경비를 가장 우선하는 조직으로 거듭나야 함을 알 수 있다. 특히, 현재의 해양경찰청이 ‘Police’가 아닌 ‘Coast Guard’로서 미국의 해양경비대와 같이 준군사화된다면 해양경비는 가장 우선되는 기능이 되어함은 당연하다.

(5) 법제 정비 필요성

가. 해양경찰 조직법 제정 필요성 검토

해양경찰이 해양경찰 조직법이 필요한지에 대해서 검토한다. 일단 이미 지적한 바대로 (육상)경찰은 행정조직법으로 경찰법과 행정작용법으로 경찰관직무집행법이 있다. 다른 부처와 달리 경찰이 경찰법을 가지고 있는 것은 1991년 경찰의 민주적인 관리 운영 및 효율적 임무 수행을 위하여 경찰의 기본조직과 직무범위를 정하려는 목적에서 제정되었다. 다른 중앙 행정부처와 달리 행정조직법이 있는 특이한 경우이다. 다른 중앙 부처의 경우 국회입법이 아니라 대통령령으로 그 조직의 임무와 업무분장을 규정하고 있다는 점에서 특이한 경우라고 할 수 있다. 민주화 요구 등 시대적 상황에 따른 조치라고 평가된다.

일본의 경우에도 일본 해상보안청법이 있다. 이 법이 일본 해상보안청의 조직법으로 작용하는 것이다. 미국 해안경비대는 미국연방법(United States Code;

U.S.C)에 설립근거를 마련하였으며 “미군 해군 소속으로서 운용되는 경우를 제외하고 평시에는 미국 국토안보부 소속이 된다”고 규정하고 있다.

다른 중앙부처와 달리 해양경찰에 대해서만 그 행정조직에 관한 법을 국회입법으로 둘 필요가 있는지 의문이 제기될 수 있다. 그러나 해양경찰청이 세월호 사건으로 해체될 당시 여론 수렴 절차 및 행정 비용 편익 분석, 행정공백을 메울 수 있는 합리적 대안 등에 대한 절차 없이 진행되었다는 점을 상기한다면, 해양경찰청에 관한 행정조직법이 국회 입법으로 만들어질 경우 다시는 일순간의 판단으로 행정조직 자체가 사라지는 상황은 다시는 발생하지 않을 수 있다. 실제 입법을 하게 될 경우 대통령령인 ‘해양경찰청과 그 소속기관 직제’ 및 해양수산부령인 ‘시행규칙’의 내용을 국회입법으로 제정하면 충분하다.

나. 해양경비법 개정 사항 제기

해양경비법 제13조는 추적 및 나포의 대상으로 선박만을 명시하고 있을 뿐 체포의 대상으로 범인을 명시하고 있지 않고 있다.¹⁰³⁾ 다만, 제17조 무기의 사용에서 범인의 체포를 위한 무기를 사용할 수 있다고 하여, 간접적으로 범인 체포가 가능하다고 규정하고 있으나, 법조문의 체계 정합성 측면에서 검토가 필요하다.¹⁰⁴⁾

103) 해양경비법 제13조(추적·나포) 해양경찰관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박등에 대하여 추적·나포(拿捕)할 수 있다. 다만, 외국선박에 대한 추적권의 행사는 「해양법에 관한 국제연합협약」 제11조에 따른다. <개정 2014.11.19., 2017.7.26.>

1. 제12조에 따른 해상검문검색에 따르지 아니하고 도주하는 선박등
2. 해당 경비수역에서 적용되는 국내법령 및 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반하거나 위반행위가 발생하려고 있다고 확실히 사되는 상당한 이유가 있는 선박등

104) 제17조(무기의 사용)

- ① 해양경찰관은 해양경비 활동 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 무기를 사용할 수 있다. 이 경우 무기사용의 기준은 「경찰관 직무집행법」 제10조의4에 따른다. <개정 2014.5.20., 2014.11.19., 2017.7.26.>

1. 선박 등의 나포와 범인을 체포하기 위한 경우
2. 선박 등과 범인의 도주를 방지하기 위한 경우
3. 자기 또는 다른 사람의 생명·신체에 대한 위해(危害)를 방지하기 위한 경우
4. 공무집행에 대한 저항을 억제하기 위한 경우

- ② 제1항의 경우 선박등과 범인이 신체나 무기·흉기 등 위험한 물건을 사용하여 경비세력을 공격한 때와 대간첩·대테러 작전 등 국·가안보와 관련되는 작전을 수행하는 때에는 개인화기(個人火器) 외에 공용화기를 사용할 수 있다.

현재 선박 내에 개인에 대한 체포 등 구인은 상황상 영장 없는 개인에 대한 인신구속에 해당하는 경우가 대부분이다. 따라서 형사소송법상 긴급체포(제200조의 3)¹⁰⁵⁾ 혹은 현행범 체포(제211조, 제212조)¹⁰⁶⁾에 해당한다. 문제는 체포 이후에 제200조의4(긴급체포와 영장청구기간)에 따라서 48시간 내에 구속영장이 청구되어야 한다. 그러나 불법조업의 경우 멀리 우리나라 EEZ에서 체포한 경우 48시간 내에 구속영장 청구가 이루어지기 어렵다. 이러한 점 때문에 “임의 동행”으로 관할 항구까지 인도한 이후 이 시점부터 긴급체포가 시작되었다고 보아 48시간 이내 사후구속영장을 청구하는 것이 실제 실행인 것으로 판단된다.¹⁰⁷⁾ 이러한 실행을 해양경비안전법에 명문화하여 ‘수사를 위한 보호 조치’ 혹은 ‘수사를 위한 신변인도조치’라고 하여 인신 구금 행위에 대한 법적 근거를 마련해주고 동시에 이에 대한 일정한 제한을 두어 선원들에 대한 인신구인 행위에 대해서 법률에 따른 통제장치를 마련하는 것이 필요하다. ¹⁰⁸⁾

105) 제200조의3(긴급체포)

① 검사 또는 사법경찰관은 피의자가 사형 무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에 긴급을 요하여 지방법원판사의 체포영장을 받을 수 없는 때에는 그 사유를 알리고 영장없이 피의자를 체포할 수 있다. 이 경우 긴급을 요한다 함은 피의자를 우연히 발견한 경우 등과 같이 체포 영장을 받을 시간적 여유가 없는 때를 말한다. <개정 2007.6.1.>

1. 피의자가 증거를 인멸할 염려가 있는 때

2. 피의자가 도망하거나 도망할 우려가 있는 때

② 사법경찰관이 제1항의 규정에 의하여 피의자를 체포한 경우에는 즉시 검사의 승인을 얻어야 한다.

③ 검사 또는 사법경찰관은 제1항의 규정에 의하여 피의자를 체포한 경우에는 즉시 긴급체포서를 작성하여야 한다.

④ 제3항의 규정에 의한 긴급체포서에는 범죄사실의 요지, 긴급체포의 사유등을 기재하여야 한다.

[본조신설 1995.12.29.]

106) 제211조(현행범인과 준현행범인)

① 범죄의 실행 중이거나 실행의 직후인 자를 현행범인이라 한다.

② 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 현행범인으로 간주한다.

1. 범인으로 호칭되어 추적되고 있는 때

2. 장물이나 범죄에 사용되었다고 인정함에 충분한 흉기 기타의 물건을 소지하고 있는 때

3. 신체 또는 의복류에 현저한 증적이 있는 때

4. 누구임을 물음에 대하여 도망하려 하는 때

제212조(현행범인의 체포) 현행범인은 누구든지 영장없이 체포할 수 있다.

107) 임재현, “불법조업 중국어선에 대한 해양경찰의 단속에 관한 고찰”, Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety, Vol. 20, No. 1, (2014), p.54.

108) 참고로 국제 판례는 기본적으로 선박과 선상의 사람 및 물체는 모두 하나의 ‘일체(a unit)’로 보아야 한다고 명시 한 바 있다. M/V Saiga호(No.2) 사건과 M/V Virginia G사건, Arctic Sunrise 사건, 2016년 The Duzgit Integrity 중재재판 사건이다. 물론 이러한 판단은 국제법상 국내구제원료 원칙과 관련된 판사이기 때문에 선박에 대한 체포 및 나포 권한이 선박 내에 있는 개

해양경비법 개정 사항과 관련하여 외국 선박에 대한 검문·검색, 나포 및 추적 행위와 관련하여 이를 좀 더 구체적으로 적시할 필요가 있는지 고민할 필요가 있다. 법치주의 원칙을 엄격하게 적용하는 의견의 경우 이 사안은 내국인이 아니라 외국인에 대한 인권 문제이므로 법률에 구체적으로 선박에 대한 강제조치 및 인신에 대한 구속 행위 등에 대해서 규정할 필요가 없다는 의견이 있을 수 있으나, ‘법에 의한 지배’ 및 법치주의 원칙은 유엔 및 국제사회에서 지속적으로 관심을 가지고 있는 사안이므로 외국 선박에 대한 검문·검색, 나포 및 추적 행위와 관련 행위를 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 공해로 구분하여 어떠한 권한을 가지고 있는지 이를 명시적으로 규정하는 것도 필요하다. 이 경우 해양경비법 제12조 제1항 단서의 “다만, 외국선박에 대한 해상검문·검색은 대한민국이 체결·비준한 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 실시한다”라는 규정 부분, 그리고 제13조 단서의 “다만, 외국선박에 대한 해상검문·검색은 대한민국이 체결·비준한 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 실시한다”는 부분을 개정하여, 좀 더 자세하게 규정할 필요가 있다.

2) 자원분야

(1) 자원 확보를 위한 검토사항

해양경비자원을 확보함에 있어 우리 해역의 해양경비 여건과 해양경비자원의 일반적 특성을 먼저 고려해야 한다.

우리나라 해양경찰이 보유하고 있는 해양경비 자산 가운데 가장 핵심인 함정의 경우 현재 양적인 면에서는 부족하지 않은 상태로 판단된다. 한·중·일 3국의 해양경비 함정 현황과 각국의 관할해역 면적을 비교해 볼 때, 우리의 함정 보유량이 훨씬 많다는 것을 알 수 있다.

인에 대한 체포 및 나포 권한으로까지 이어진다는 의미는 아니라는 점에서 한계가 있다. 선박과 선사의 사람 및 물체가 하나의 일체라는 판단이 연안국이 선박을 나포할 경우 그 일체로 개인에 대한 체포 및 구금도 할 수 있다는 의미로 이어질 수 있을 것인지에 대해서는 추후 판례의 발전을 지켜보아야 한다.

〈표 4-2〉 한·중·일 해경함정(1,000톤 이상) 보유 현황 비교

구분	함정 수(척)	관할해역 면적(만km ²)	척당 면적(만km ²)
한국	34	44	1.3
중국	111	300	2.7
일본	62	405	6.5

자료 : 해양경비안전본부 내부자료와 Edward Miles et. al, The Management of Marine Regions : The North Pacific, Univ. of California Press, 1982, p.19.를 참조하여 저자 작성

하지만 관할해역 면적대비 함정 척수의 단순 비교는 우리나라 해역의 상황을 제대로 감안하지 않은 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 몇 가지 특성이 고려되어야 한다.

우선, 우리 해역은 남북이 대치되어 있어 해상에서의 긴장감이 매우 높다. 따라서 접경수역에서는 유사시 해군을 지원할 수 있는 준비가 필요하다. 전 세계 해역에서 골치를 앓고 있는 중국의 불법조업 어선들이 가장 가까운 위치에서 항상 위협을 가하고 있고, 연안에서의 어업활동을 중심으로 해상이용이 밀집되어 있다. 즉 전 해역에서 해양경비 수요가 높게 유지되어야 하는 상황이다. 반면에, 중국과 일본은 관할해역 면적이 우리나라에 비해 훨씬 넓지만 전 해역에서 우리와 같은 높은 강도의 해양경비 수요를 필요하지 않는다. 특히 일본의 경우는 분쟁해역인 센카쿠를 중심으로 일부 해역에서는 해양경비 수요가 높지만 오키노노리시마와 같은 태평양의 먼 해역에서는 경비수요가 높지 않다.

두 번째 고려요소는 해양경비세력을 확보하는 데는 준비기간이 많이 필요하다는 것이다. 육상경찰의 세력 증강에 비해 해양경찰의 세력 증강에는 상대적으로 긴 시간이 필요하다. 대부분의 해양경비세력이 함정에 의존하고 있는데, 함정을 건조하고 배치하는 데는 수년의 시간이 소요된다. 따라서 장기적 관점에서의 계획과 추진이 필요한 것이다.

(2) 경비자원의 현대화

세계 각국의 해양경비조직은 세력을 증강시키기 위해 각종 장비를 첨단화하

고 있다.

미국의 해안경비대는 Deep Water Program을 통해 경비함정의 척수만을 증가시키는 것이 아니라 현대전에 맞추어 첨단장비로 함정을 업그레이드하고 있다.¹⁰⁹⁾ 구체적으로는 장거리 운용 전략에 의거 경비함과 항공기 간의 연계 임무수행을 위한 신형 장비들의 도입을 추진하고 있다. 무인기를 운용할 신형 함정의 건조계획을 추진하고, 대형 함정과 연안 경비함에 무인기 탑재를 계획하고 있다. 경비세력의 상시 배치가 곤란한 해역에 배치할 무인선박을 개발 중이며, 악천후 대응력을 강화하고 임무수행에 유리한 새로운 연안 경비함 디자인을 개발하고 있다.¹¹⁰⁾

일본 해상보안청과 중국 해경국도 무인기 도입을 추진함으로써 영토분쟁이 고조되는 해역에서 활용하는 등 해양경비 자원을 고도화하고 있다.¹¹¹⁾

일본이 최근 수립한 ‘해상보안체제 강화 방침’에 의하면 대형 순시선의 신규 도입, 헬리콥터를 탑재형 순시선의 추가 도입, 신형 제트기 도입, 영상 전송 및 통신기능 강화 등을 통해 장비 현대화가 추진되고 있다.¹¹²⁾

이처럼 각국의 해양경비 여건에 적합한 새로운 첨단 장비들을 개발, 투입하고 있는 추세에 맞춰 우리의 해양경비 장비 역시 ‘양적 확보보다는 질적 개선’을 서둘러야 할 것이다. 우리 해역의 경비에 필요한 첨단 장비를 개발하여 투입함으로써, 주변국가의 함정에 비해 상호 대등한 수준의 성능을 보유해야 함은 물론이고, 해양경찰청의 임무가 추후 북극항로 개척, 국제해적 대응, 재외국민 보호 등으로 확대될 경우 경비함정의 해외파견과 같은 활동영역의 확장이 예상되므로 10,000톤급 이상의 대형 함정 확보도 검토되어야 한다. 이와 더불어, 국방개혁 진행에 따른 전투경찰인력의 감축 또는 폐지 등을 고려하여 인력의존도를 낮추고 자동화를 확대해야 한다.¹¹³⁾

109) 해양경찰청, 「선진 치안장비시스템 구축을 위한 장비선진화 연구」, 2013.11, p.111.

110) 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, pp.229~232.

111) 상계서, pp.233~235.

112) 日本海上保安庁, 海上保安体制強化に関する方針, 2016.12.

113) 해양경찰청, 전계서 pp.241~243.

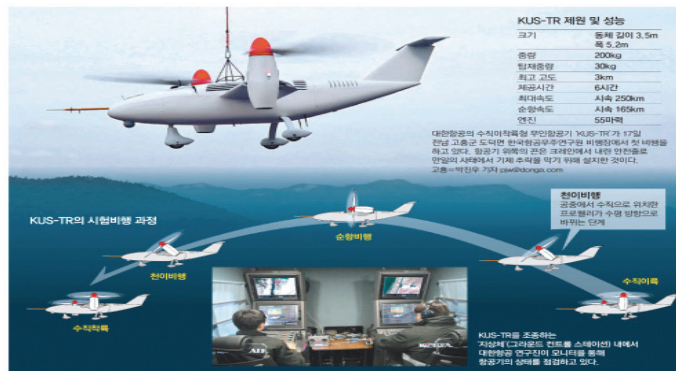
〈표 4-3〉 해양경비 첨단장비 수요 예상

구분	함정 수(척)
NLL 해역	- 고위협 대비/대응 가능한 밀폐형 선형과 방탄 기능 탑재 - 무인기, 무인선 도입
남해	- 드론 활용
제주도, 울릉도	- 기상 및 외부 환경 조건 극복 장비 개발

자료 : 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, pp.244~246.을 참조하여 저자 작성

장비 현대화를 추진함에 있어 반드시 고려되어야 할 것이 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 불법조업 중국어선들이 단속과정에서 극렬하게 저항함에 따라 단속대원들이 위협에 크게 노출되어 있다. 실제 불법조업 중국어선을 단속하던 해경 대원이 사망하거나 부상을 당하는 경우들이 발생하고 있다. 불법조업 단속의 임무수행도 중요하지만 단속대원의 안전을 담보할 수 있는 방안마련이 우선되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 서해지역 해양경찰을 우선으로 tilt로터¹¹⁴⁾와 무인기의 도입이 적극 검토되어야 한다.

〈그림 4-1〉 tilt로터 무인기(KUS_TR) 개략도



자료 : 동아일보, "미도 중도포기한 '틸트로터 무인기' 났다"

(<http://news.donga.com/3/all/20131018/58294858/1>, 2017/09/13 접속)

¹¹⁴⁾ 한국항공우주연구원과 대한항공에서 순수 국내기술로 '틸트로터 무인기'를 개발 중이며, 2013년 10월에 시험비행에 성공함 (해양경찰청, 「선진 차안장비시스템 구축을 위한 장비선진화 연구」, 2013.11, p.343.)

(3) 입체적 임무 수행체제로 전환

해양경비는 주로 함정에 의한 해상활동으로 이루어지고 있다. 따라서 함정과 같은 선박의 의존도가 높다. 하지만 광범위한 해상에서 효율적으로 임무를 수행하기 위해서는 항공기와 같은 공중의 자원들이 동원되어야 한다.

해양이라는 광활한 활동범위를 효과적으로 경비하기 위해서는 항공자원의 활용이 필수이다. 이는 항공기의 활동범위가 선박에 비해 훨씬 넓고 신속하게 접근할 수 있기 때문이다. 게다가 함정보다 비용대비 경비의 효과도 높다고 할 수 있다. 하지만 항공세력만으로는 불법조업과 같은 침범을 억제할 수 없고, 현장에서의 함정의 역할이 필수이다. 따라서 EEZ까지의 광범위한 영역을 효과적으로 경비하기 위해서는 해·공의 다양한 자원들이 연계 운용 필요한 것이다.

미국 해안경비대가 추진하고 있는 C4ISR(Command, Control, Communication, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance)체계 구축이 대표적인 사례가 되는데, 노후 장비를 최신의 통합정보망으로 개량하는 사업으로서 유인항공기, 무인항공기, 선박의 정보망을 상호 연결하는 것이다.¹¹⁵⁾ CSISR 프로그램은 전자 센서, 컴퓨터 네트워크, 데이터 처리, 정보 공유 장비들을 통합하고 해양경비 현장에서 운용자들에게 임무수행, 상황 인식·평가를 가능하게 한다.¹¹⁶⁾

115) C4ISR체계 구축사업인 Deep Water Program은 1996년부터 2027년까지 총 242억달러의 예산을 투입하여 원해에서의 작전 수행능력 확보를 비롯한 경비세력의 현대화사업임. (해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, pp.113~114.)

116) 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, p.247

〈그림 4-2〉 미국 Coast Guard의 Deepwater Program의 주요 장비



자료 : Defense Industry Daily(<http://www.defenseindustrydaily.com/us-coast-guards-deepwater-effort-hits-more-rough-sailing-02863/>, 2017/09/11 접속)

이와 같은 입체적 해양경비체계의 구축은 최근 해양경찰청이 부활하면서 취임한 신임 해양경찰청장의 취임사에서도 강조되었으며,¹¹⁷⁾ 입체적 임무수행체계를 확보하기 위해서는 현재 상대적으로 부족한 항공자원의 확충을 추진해야 한다. 일본 해상보안청과 우리 해양경찰청의 경비함정 대비 항공기 보유율을 비교하면 우리의 해양경비세력이 일본에 비해 함정에 의존도가 높음을 알 수 있다.¹¹⁸⁾ 입체적 임무수행체계에서 항공과 함께 필요한 것이 인공위성이다. 위성에서 획득된 정보들이 항공과 함정으로 연결되어 제공되는 체계가 필요하다.

입체적 임무수행체계가 구축된다면 현재 함정의 경비영역을 기초로 시뮬레이션된 해양경비세력 배치방안을 추가되는 항공자원을 포함하여 보완해 나가야 할 것이다.

117) 박경민 신임 해양경찰청장 취임사 전문(중앙일보 2017.7.27. 일자 기사)

118) 표2-2, 표2-3, 표2-6, 표2-7의 자료를 활용하여 함정대비 항공기 비율을 산정하면 해양경찰청은 12.5% 해상보안청은 19.5%로 나타남.

(4) 해역별 특성에 적합한 모델 개발과 자원의 운용계획

우리나라의 해역은 주변국에 비해 넓지 않지만 해역별로 환경적 특성이 매우 다르다. 항공기에 비해 함정은 이러한 해역환경에 상대적으로 민감하다. 자연환경의 다양성 못지않게 경비의 제반 여건도 차이를 보인다. 해양경비자원의 효과적인 운용을 위해서는 이러한 해역별 특성을 충분히 고려하여 장비를 개발, 배치해야 한다.

〈표 4-4〉 해역별 해양경비 수요 특성

해역	주요 특성	취약요소
동해	<ul style="list-style-type: none"> - 북한과 인접한 특정해역이 있으며, 한·일 중간수역이 넓게 위치 - 북한의 우발적 사태와 독도해역에서의 주변국과의 해양영토 갈등 우려 - 중국의 대규모 조업 선단 이동으로 불법조업 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 기상영향으로 소형 함정 임무수행 제한적
남해	<ul style="list-style-type: none"> - 통항량이 많고 레저활동 증가에 따른 경비수요 높음 - 한·일 중간수역이 접해 해양영토 갈등 우려 - 불법외국어선 조업 증가추세로 감시 및 단속 강화 필요 - 국제관광지로서 밀입국 사범 등 국제성 범죄 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 도서가 많아 레이더 탐지 취약 - 연중 농무 발생 등 경비취약 해역 상존
서해	<ul style="list-style-type: none"> - 취약해역을 통한 밀입국 용이 - 북한과 인접한 특정해역이 있으며, 한·중 중간수역이 넓게 위치 - 불법외국어선의 불법조업 집중으로 감시와 단속 강화 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 도서가 많아 레이더 탐지 취약 - 밀집된 어장과 저수심으로 항행 제한

자료 : 해양경찰청 자료(「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8, pp.40~44.)를 활용하여 저자 작성

현재의 해양경비 함정들은 대부분 단속, 구조, 방제 등의 복합적 임무수행을 하고 있으며 이에 적합한 제원들을 모두 갖추고 있다. 해양경찰청이 수행하는 임무별 개별 함정을 별도로 운용할 수는 없겠지만 해역별 특성에 적합하도록 선체의 디자인을 달리하거나 탑재 장비를 다르게 하는 등의 차별화된 장비확보 전

력이 필요하다.

해역별 환경특성을 고려한 경비세력의 확보방향을 제시하자면, 동해에 배치되는 함정은 파랑 특성에 적합한 내항성이 우수한 프로펠러 추진방식의 함정을 배치하면서 헬기와 무인항공기 운용이 가능하도록 개선이 필요하다. 남해의 함정은 복잡한 해안선과 밀집된 양식시설을 고려하여 조종성능이 우수한 워트제트 추진방식의 선박을 배치하고 대형함정에 헬기 기반 시설을 갖추도록 한다. 서해의 함정은 복잡한 해안선과 조차가 심한 자연환경을 고려하여 조종성능이 우수하고 내항성이 우수한 워크제트 추진방식의 함정이 배치되어야 하며, 불법조업 단속에 유리한 기동성과 내파성이 우수한 고속함정이 필요하다. 제주 및 남방해역의 함정은 중간수역 등 해양관할권 관련 대립이 예상되는 해역으로 장기간 지속적인 감시가 필요하고 악천후에 대비한 내항성이 우수한 프로펠러 추진방식의 선박을 배치하고, 광역 경비에 적합한 항공자원 운용기반을 갖추어야 한다.¹¹⁹⁾

해역별 특성이 고려된 장비의 확보와 함께 운용방식도 그에 적합하게 특성화되어야 한다. 이는 각 지방해양경찰청의 직면한 임무상황과 갖춰진 장비의 특성이 다르기 때문인데, 한정된 자원으로 효과를 극대화할 수 있는 전략이 될 수 있다. 지방해양경찰청의 자율성과 독자적 운영을 강화함으로써 각 지역별 특성화된 임무수행이 가능할 것이다.¹²⁰⁾

(5) 외부 자원 활용

현대사회는 다분화사회로 분야별로 전문성이 높아지고 있으면서 동시에 각 영역 간의 통합을 필요로 한다. 성과달성을 위한 효율성 극대화를 위해 외부의 전문성을 활용하는 아웃소싱은 민간부문만이 아니라 공공부문에서도 널리 활용되고 있다. 이러한 아웃소싱을 하는 이유는 “보다 더 능률적이기 위해”, “비용을 절감하기 위해”, “보다 더 경쟁력을 갖추기 위해”서이다. 정부기관과 같은 공공부문 역시 능률성이나 비용절감측면에서 아웃소싱을 한다. 아웃소싱의 구체적인

119) 해양경찰청, 「선진 차인정보시스템 구축을 위한 장비선진화 연구」, 2013.11, pp.300-305.

120) 허진아·김도우, “한국해양경찰 역량강화 방안에 관한 연구” 「한국해양경찰학회보 제4권 제2호」, 2014., p146.

효용은 예산이나 비용의 절감, 중요한 핵심적 업무에 집중, 외부 전문기술의 활용, 융통성 있는 인력정책 수립, 단조롭고 고된 일의 제거 등으로 평가된다.¹²¹⁾

해양경비에 필요한 여러 세부기능과 장비들을 해양경찰청 단일 조직에서 모두 갖추기에는 너무나 많은 비용과 인력을 필요로 한다. 따라서 핵심기능이 아니면서 외부자원이 상대적 우위에 있는 필요분야를 파악하고 아웃소싱을 통한 자원 확충방안의 추진이 필요하다.

도입 가능한 아웃소싱 기능을 하나 선택하자면, 우선 정비분야를 꼽을 수 있다. 각종 장비의 정비는 해양경비의 핵심업무가 아닌 지원업무로써 선박과 기계에 대한 전문성은 해양경찰 인력보다 외부의 전문가의 수준이 더 높고 다양한 서비스를 제공할 수 있을 것이다. 최근에 해양경찰의 신규 채용인력은 선박 비전문 인력의 비중이 증가하고 있어 아웃소싱을 통해 취약한 부분을 보강하면서 정비 이외분야에 집중하여 인력의 효과적 운용에도 도움이 될 것으로 기대된다. 실제 적용하 모델로는 기존 수리조선소와 연계하여 함정을 주기적으로 점검, 정비하는 것이다. 각 지역별 거점 조선소와 연계한다면 정비 소요시간의 절약은 물론 전문적 정비가 가능해져 장비의 가동률 상승으로 경비력 증강으로 효과가 확대될 것이다.

¹²¹⁾ 이재창·심재권, “공공부문의 효율적 아웃소싱 활용을 위한 전략”, 『사회과학연구』, 제9권, 충남대학교 사회과학연구소, 1998.2., pp.237~242.

제5장

결론 및 정책제언 ≪

1. 요약 및 결론

해양에는 우리가 아직 발견하지 못한 많은 자원이 존재하며, 확인된 매장 자원도 엄청나다라는 사실을 알고 있다. 이러한 해양의 자원들은 해양자원 개발기술의 발전과 더불어 상업할 기회가 증대되고 있으며, 육지의 자원고갈을 대비할 때 가치가 더욱 높아지고 있다. 이 때문에 국가 간의 해양영토분쟁은 단순히 영토의 확보만이 아니라 자원의 확보경쟁으로까지 확대되었다. 그로 인해 육지영토를 중심의 과거 영토분쟁은 해양으로 옮겨와 해양의 관할권 분쟁이 치열해지고 있다.

특히, 최근 국제사회에서는 자국의 이익을 우선하는 분위기가 더욱 강해지고 있어 대립은 첨예해질 가능성이 높아졌다. 미국 트럼프 행정부는 출범 전부터 ‘미국 우선주의’를 천명하였고, 영국은 자국의 실리를 위해 EU를 탈퇴하기로 결정하였으며, 유럽의 여러 국가들은 자국으로 유입되는 난민들의 수용을 거부하면서 인도주의 이념보다 자국 이익을 우선하려는 국가들이 많아졌다.

이와 같은 해양영토의 중요성 증대와 자국 우선주의는 해양을 둘러싼 국가간의 충돌 가능성이 증대될 우려가 있다.

한반도 주변에서는 중국의 국력이 급부상하면서 아시아에서의 패권을 강화하고 있으며 이에 따라 해양영토분쟁이 진행 중인 여러 국가들과의 긴장감은 더욱 고조되고 있다. 우리나라는 중국과 일본의 강대국 사이에 위치하면서 해양관할권 갈등이 진행 중에 있어 해양영토분쟁에서 자유로울 수 없는 실정이다. 한·중 간에는 해양경계 획정, 불법조업 어선, 대륙붕한계 확장, 이어도 등의 문제로 얽혀있으며, 상호 주장이 대립하고 있다. 한·일 간에는 제주도에서 포항까지를 제외한 모든 수역에서 해상경계가 미확정 상태이며, 독도의 영유권 갈등의 지속되고 있고, 대륙붕공동개발구역에 대한 상호 주장이 대립되고 있는 상황인 것이다.

이러한 상황에서 중국은 해양경비력 강화를 위해 해경청을 설립하고 해경 합정을 세계 최대 수준으로 대형화·무장화하면서 자국의 해양영토수호에 대한 강한 의지를 나타내고 분쟁국가들에게 심리적 압박감을 가하고 있다. 일본은 이에 맞서 해상보안청의 전력증강을 위해 별도 계획을 수립하고 인력 및 장비 확충을 시작하였다.

이에 반해 우리나라는 해체되었던 해양경찰청이 부활하여 새롭게 출발하면서 해양경비의 새로운 전기를 마련할 시점에 놓여있다. 불법조업 및 해양경비력 부실화의 우려가 해양경찰청 부활의 가장 큰 논리였던 만큼 해양경비력 강화는 최우선 과제가 되어야 할 것이다. 이는 해경 부활의 의미를 되새기며 해상에서의 철저한 주권수호를 당부한 대통령의 주문에서도 시급함이 담겨있다.

해양경찰청이 해양경비력을 강화하고자 하는 기본방향을 제시하면, 첫째, 주변 해양 인접국과의 해양경비력의 균형을 유지하고, 단호하고 철저한 경비임무 수행으로 위협세력에게 심리적 억제력 발휘가 필요하다. 둘째, 해양경비에 필요한 적정 자원을 확충하고 효율적 운용체계를 마련해야 한다. 셋째, 우리나라 환경과 여건에 적합한 조직모델의 개발이 필요하다. 넷째, 국민의 신뢰를 획득하여 조직의 안정과 임무수행 기반의 강화로 활용해야 한다.

해양경비력 강화를 위한 조직과 기능 분야의 추진과제는 첫째, 공론화와 추가적인 검토를 거쳐 ‘해양경찰조직법’을 제정하는 방안을 검토해야 한다. 과거와 달리 안정된 해양경비 임무를 수행할 수 있도록 해양경찰청의 기반을 강화할 필요가 있다. 둘째, 남북 간의 평화적 분위기 유지 시에 충돌방지를 위해 NLL 인근 해양경비를 해경이 수행하는 등의 해군과의 협력 확대가 필요하다. 이는 현재 경찰의 속성이 강한 해양경찰청을 준군사적 성격의 조직으로 전환하여 해양경비와 해상안전을 중심기능으로 수행토록 하는 것이다. 셋째, 타 국가의 해양경비세력과의 우발적 충돌 가능성에 대비한 대응 매뉴얼의 개발이 필요하다. 넷째, 해상활동이 매우 빈번한 함정에 해양조사장비를 탑재하여 해양정보 획득에 활용하는 방안의 검토가 필요하다. 다섯째, 해양경찰청의 부활 명분이었던 굳건한 해양주권 수호를 위해 해양경비를 가장 우선하는 조직으로의 재편이 필요하다.

해양경비 관련 조직과 기능 정비와 아울러 해양경비력 강화에 필요한 경비자원의 확충과 운용 효율 제고를 위한 방안으로는 첫째, 경비자원의 첨단화·현대

화를 추진하여 ‘양적 확보보다 질적 개선’을 달성함으로써 주변국 세력과 대등한 수준을 유지하고, 단속대원의 안전 확보를 위한 무인기와 티로이터 도입이 추진되어야 한다. 둘째, 함정과 항공기의 해·공의 입체적 작전수행체계를 강화하기 위해 항공자산의 추가 확보와 정보통신체계의 확대가 필요하다. 셋째, 자연환경과 임무환경의 해역별 특성에 적합한 함정 모델을 개발, 투입하고 이러한 자원의 효율적인 운용계획을 수립해야 한다. 넷째, 함정 정비와 같은 외부 전문 자원 활용이 유리한 분야를 아웃소싱함으로써 해양경비를 비롯한 핵심임무 수행에 역량을 집중해야 한다.

2. 정책제언

앞에서 언급한 바와 같이, 해양경비 조직의 정비와 경비자원의 확보를 통해 국가의 중대한 이익을 보전하고 주권을 수호하기 위해 해양경비력의 증강은 중단 없이 시급하게 추진되어야 한다.

이러한 해양경비력 증강을 위해 제안된 개선방안들에 더하여 제안할 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, ‘해양경비력 증강 장기전략과 추진계획’을 수립하고 이행을 담보할 수 있는 국정과제 수행의 결연한 의지가 필요하다. 해양경비력의 증강은 해양주권의 수호를 위한 필수조건이며, 주변 위협세력에 대한 확실한 억제력을 갖출 수 있도록 치밀한 계획과 철저한 이행이 이루어져야 하기 때문이다.

둘째, 해양경찰청의 조직적 정체성을 명확하게 바꿔 나가야 한다. ‘경찰(police)’과 ‘경비대(Guard)’의 용어를 혼용하고 있는 것처럼 현재의 해양경찰의 조직 속성이 미국과 일본 등의 선진 해양경비조직과는 다르게 이중적 성격을 지니고 있다. 다른 국가의 해양경비조직과 비교하면서 이러한 조직 특성이 부적절하다고 단정할 수는 없지만 해양경찰청이 다시 부활하여 새롭게 출발하는 시점에서 다양한 의견수렴과 심층적인 검토를 통해 우리나라 여건에 적합한 해양경찰의 모델을 만들어야 나가야 한다.

셋째, 해양경비와 관련하여 해양경찰청을 비롯한 해군과 해양수산부의 역량을 재점검하고 이들 역량들을 통합적으로 활용할 수 있는 체계의 검토가 필요하다. 본 연구에서는 검토하지 못했지만 장비, 인력, 정보 등의 국가적 해양경비력의 결집과 효율성 증대를 위해 통합운용의 제반 체계를 마련해야 한다. 이를 위해서는 우선 적정 해양경비에 필요한 역량의 요소와 범위를 분석하고 각 주체 기관의 협업방안을 논의할 기회를 만들어야 할 것이다.

넷째, 법제차원에서 다음을 검토해야 한다. 육상 경찰의 경우 조직법적 근거로 ‘경찰법’이라는 법제를 마련하고 있는 만큼 해양경찰의 경우에도 해양경찰 조직법을 두는 방안을 검토해야 한다. 조직법이 국회입법으로 제정된다면 다른 중앙부처와의 형평성 문제가 제기될 수도 있지만 적어도 지난번과 같이 급작스럽게 해양경찰이 해체되는 상황을 맞이하지는 않을 것이다. 또한 해양경비법의 인신구급에 관한 법을 현실에 맞도록 개정할 필요가 있다.

다섯째, 국민의 신뢰 회복을 위한 구체적인 추진계획을 수립하고 이행 점검체계를 마련해야 한다. 해양경찰청의 해체 원인이 세월호 사고 대응과 같은 해상 안전분야만의 문제는 아닐 것이다. 외부의 여러 비판과 자체적인 반성에서도 나타나듯 조직의 이익이 아닌 국민의 이익을 위한 임무 수행 자세를 더욱 강화할 때 국민으로부터 지지받는 해양경찰이 될 수 있다.

‘바다는 지키는 만큼 자기 것’이라는 말이 있다. 우리의 소중한 바다, 해양영토를 지킬 수 있는 능력을 우리 스스로 갖추어야만 우리의 자원, 우리의 주권을 보장받을 수 있는 것이다. 우리의 미래세대를 위해서라도 우리는 해양주권 수호에 더욱 철저해야 할 것이다.

참고문헌 《

〈국내 문헌〉

- 가재창·심재권, “공공부문의 효율적 아웃소싱 활용을 위한 전략”, 『사회과학연구』, 제9권, 충남대학교 사회과학연구소, 1998.2.
- 강신석, “2013년 중국 해양관리기구 조직개편의 함의”, 한국해양경찰학회보 제3권 제2호, 2013.
- 강희각, 「한·중·일 해양분쟁 심화요인과 그 함의에 관한 연구」, 한남대학교 박사학위 논문, 2013.
- 고명석, “중국어선 폭력저항의 실태와 대응방안”, 한국해양경찰학회보 제7권 제1호, 한국해양경찰학회, 2017.
- 고명석, “중국어선 폭력저항의 실태와 대응방안”, 한국해양경찰학회보 제7권 제1호, 한국해양경찰학회, 2017.
- 구자영, “동아시아의 해양경찰 역할 증대와 우발사태 방지책 필요성”, KIMS Periscops, 제49호, 한국해양전략연구소, 2016.7.
- 국민안전처 보도자료(공동), “불법 중국어선 단속강화 대책”, 2016.10.11.
- 김홍희, 「한반도 주변의 해양치안 강화를 위한 법제적 연구」, 인하대학교 박사학위 논문, 2016.
- 박경민 신임 해양경찰청장 취임사 전문(중아일보 2017.7.27.일자 기사)
- 박영길 외, 「한·중·일 간 영토분쟁에 대한 갈등관계 분석 및 전망」, 한국해양수산개발원, 2015.
- 순길태, “해양경비안전본부 지위 재정립에 관한 연구” 『한국경찰연구』 제14권 제2호, 2015.
- 순길태, “해양경찰 수사·정보권에 대한 대선공약 검증과 합리적 개선 방안”, 한국해양경

- 찰학회 학술대회 자료집, 2017.
- 안병준, “「해양경비법」에 대한 심의경과 보고서”, 「법제」, 2010.12.
- 양정승, “새로운 해군-해경 협력모델이 될 국가함대 정책”, KIMS Periscope 제15호 (2015년 10월 11일)
- 양희철, “해상갈등의 점증적 제고와 우리나라 해양법집행세력 운용방향”, 해경정상화 포럼 발표자료, 해양환경안전학회, 2017.4.
- 윤희중, “역사적 제도주의에 입각한 한국 해양경찰 조직개편에 대한 검토”, 한국해양경찰 학회보, 제6권 제3호, 한국해양경찰학회, 2016.
- 이기범, 「영토·해양 분쟁의 심화와 새로운 국제법적 해결」, 아산 국제법 인포커스 2016, 아산정책연구원, 2016.12.
- 이민형, “AHP 기법을 활용한 해양경비안전업무의 중요도 분석”, 한국해양경찰학회보, 제5권 제2호, 한국해양경찰학회, 2015.
- 이정태, “남중국해 인공섬 건설과 국제상설중재재판소 판결”, 대한정치학회보, 24집 4호, 대한정치학회, 2016.
- 임채현, “불법조업 중국어선에 대한 해양경찰의 단속에 관한 고찰”, Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety, Vol. 20, No. 1, (2014)
- 정삼만, “미국 국가함대 개념에 대한 오해와 진실”, 「한국해양안보포럼」, 2015년 제1호 (07월)
- 최영출 외, 「신 해양행정 집행모델 개발」해양경찰청 연구보고서, 2012.10.
- 해군본부-해양경비안전본부, 「해경·해군 정책서」(국가 해양력 강화를 위한 「해경·해군 정책서」 (2016-2030))
- 해양경비안전본부 내부자료
- 해양경찰청, 「선진 치안장비시스템 구축을 위한 장비선진화 연구」, 2013.11.
- 해양경찰청, 「중장기 해상종합치안 수요전망과 대응방안」, 2002.7.
- 해양경찰청, 「해양경비체계 발전방안 연구」, 2017.8.
- 허진아·김도우, “한국해양경찰 역량강화 방안에 관한 연구” 「한국해양경찰학회보」 제4권 제2호, 한국해양경찰학회, 2014.

〈인터넷 사이트〉

e나라지표

(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1622)

Defense Industry Daily

(<http://www.defenseindustrydaily.com/us-coast-guards-deepwater-ef-fort-hits-more-rough-sailing-02863/>)

MBC 뉴스, “중국어선 불법조업 서해에 이어 동해 울릉도까지 점령”,

(http://imnews.imbc.com/replay/2014/nw1800/article/3569091_18437.html)

SBS 뉴스, “문, 해양경찰의 날 기념식 참석...국민 신뢰 회복해야”, 2017.9.13.일자

방송(http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004392664&plink=ORI&cooper=NAVER)

SBS 뉴스, “인도네시아, 불법조업 어선 191척 더 폭파... 강경대응 박차”

(http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004377436#openPrintPopup)

YTN 라디오, [강지원의 뉴스! 정면승부], 2014년 5월 20일 방송. (전문 확인)

http://radio.ytn.co.kr/program/?f=2&id=30045&s_mcd=0263&s_hcd=01

경향신문, “해군과 해경, 합동작전 때 음성통신망 상호운용성 부족”, 2015.09.16. 일자

국민안전처 보도자료, 2016.9.9. “안전한 바다를 위해 해경 해군 손을 잡다.”

뉴스1, 경찰청장 “해양수사권 경계, 선수사 착수 기관이 맡기로”, 2017.6.19.일자

기사(<http://news1.kr/articles/?3024623>)

뉴스1, “세월호 참사 겪고도...해경 보유 함정 5정 중 1척은 노후”, 2015.9.1.일자

기사(<http://news1.kr/articles/?2400181>)

뉴스시스, “해경 헬기 40% 야간 임무수행 불가능”, 2017.10.24.일자

기사(http://www.newsis.com/view/?id=NISX20171024_0000126317&cI)

D=10818&pID=10800#)

대전검찰청 블로그

(http://blog.daum.net/_blog/BlogTypeView.do?blogid=0Qx0y&article no =75&categoryId=3®dt=20100818140916)

동아일보, “미도 중도포기한 ‘틸트로터 무인기’ 떴다”

(<http://news.donga.com/3/all/20131018/58294858/1>)

수산정보 포털

(https://www.fips.go.kr/jsp/farm/farm_info4.jsp?menuDepth=030102)

신동아, “2028년 일본이 영유권 주장할 7광구의 과거·현재·미래”

(<http://shindonga.donga.com/3/home/13/530953/1>)

아시아경제, “중 남중국해 지배위해 초대형 해경경비함 도입 박차”

(<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016061710265480545>)

연합뉴스, “고개드는 '해경 독립론'..."해양수호" vs "바편지 얼마됐다고"”, 2017.10.12.

연합뉴스, “文대통령 "세월호 영원한 교훈으로 삼아야...해경에 국민의 명령", 2017.9.13.

연합뉴스, “중 시진핑 신년사, 영토주권·해양권익 결연히 수호”

(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/12/31/0200000000AKR20161231051251083.HTML?input=1195m>)

연합뉴스, “한일 연근해어업 생산량 급감”

(<http://www.yonhapnews.co.kr/local/2017/05/09/0802010000AKR20170509061500051.HTML>)

연합뉴스, “해경청 부활... 경찰·해경 수사권 놓고 ‘신경전’”, 2017.6.15.일자

기사(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/14/0200000000AKR20170614124400065.HTML?input=1195m>)

영남일보, “수사·정보 치중하면 해양경비·안전 소홀”, 2017.06.08.

기사(<http://www.yeongnam.com/renew/common/printPage.jsp>)

이데일리, “물으로 나온 해경, 수사권 ‘식탐’... 구난구조 실종”, 2014.5.6.일자

기사(http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01833526)

- 606086296&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y)
 일본 해상보안청 홈페이지(<http://www.kaiho.mlit.go.jp/>)
 조선일보, “베트남·필리핀, 불법조업 쫓아 어선에 발포 불사”
 (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/12/13/2011121300237.html?Dep0=twitter&d=2011121300237)
 조선일보, “불법조업 외국어선 폭파”
 (http://premium.chosun.com/site/data/html_dir/2016/08/19/2016081900543.html)
 조선일보, “일, 한반도 1.5배 바다영토 추가 확보 주장”
 (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/04/30/2012043000235.html?related_all)
 중국 언론 기사
 (http://news.qq.com/a/20161215/012652.htm?_t_t_t=0.6007218617530383)
 중국 超大新浪微博 (<http://lt.cjdbdy.net/thread-2135876-1-2.html>)
 중앙일보, “러시아 경비함, 중어선에 직격포 날린 뒤 제안”
 (<http://news.joins.com/article/8799703>)
 중앙일보, “중국 어선, 해경 고속단정 침몰시키려 확인충돌까지”
 (<http://news.joins.com/article/20699261>)
 한겨레 신문, “대선후보 4명이 “해경 부활, 다시 인천으로” 2017.04.26. 일자
 (<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/792366.html>)
 해양교육 포털
 (<http://www.ilovesea.or.kr/eduGarden/eduTemplet.do?menuCode=010204>)
 해양수산부 연안포털(<http://uii.mof.go.kr/UII/INTRO/sub02.html>)

〈외국 문헌〉

日本 海上保安庁パンフレット, 2017.3.

日本 海上保安庁 자료(平成29年度 海上保安庁関係 予算決定 概要, 2016.12)

日本 海上保安庁, 海上保安体制強化に関する方針, 2016.12.

Edward Miles et. al, The Management of Marine Regions : The North Pacific,
Univ. of California Press, 1982

해양경비 여건 분석과 역량 강화 방안

• 인 쇄	2017년 9월 28일 인쇄
• 발 행	2017년 9월 30일 발행
• 발 행 인	양 창 호
• 발 행 처	한국해양수산개발원 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
• 연 락 처	051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
• 등 록	1984년 8월 6일 제313-1984-1호
• 조판·인쇄	(주)에드원플러스 Tel : 070-4390-3850

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337
정가 6,000원

